

Juliana Wüst Panceri

**UNIÃO EUROPEIA, A EVOLUÇÃO DE SEU PROCESSO E A  
CONFORMAÇÃO DE SUAS TEORIAS:  
UMA ABORDAGEM DA EMERGENTE TEORIA DA  
GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Profª Drª Odete Maria de Oliveira.

Florianópolis  
2012

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da  
Universidade Federal de Santa Catarina

P188u Panceri, Juliana Wüst

União Europeia, a evolução de seu processo e a conformação de suas teorias [dissertação] : uma abordagem da emergente teoria da governança de múltiplos níveis / Juliana Wüst Panceri ; orientadora, Odete Maria de Oliveira. - Florianópolis, SC, 2012.  
157 p.: il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. União Européia. 3. Integração econômica internacional. I. Oliveira, Odete Maria de. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 34

Juliana Wüst Panceri

**UNIÃO EUROPEIA, A EVOLUÇÃO DE SEU PROCESSO E A  
CONFORMAÇÃO DE SUAS TEORIAS: UMA ABORDAGEM DA  
EMERGENTE TEORIA DA GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS  
NÍVEIS**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área Direito e Relações Internacionais.

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2012

---

Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup>, Dr.<sup>a</sup> Odete Maria de Oliveira,  
Orientadora  
PPGD - UFSC

---

Prof Dr. Luiz Otávio Pimentel  
PPGD – UFSC

---

Prof.<sup>a</sup>, Dr.<sup>a</sup> Karine de Souza Silva,  
PPGRI – UFSC



A todos aqueles que acreditam em seus  
sonhos...



## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal de Santa Catarina, pela gentil acolhida nas bibliotecas e salas de aulas e por ter sido o ambiente propício para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos professores e funcionários do Centro de Ciências Jurídicas e ao Programa de Pós-graduação em Direito.

À Professora Odete Maria de Oliveira, por ensinar a “sonhar com os pés no chão”. Agradeço à querida mestra pelo apoio intelectual, pelas suas palavras sempre tão sábias e afetuosas e pela compreensão em momentos difíceis.

Aos queridos amigos Fernanda Cristina da Silveira, Patrícia Pilatti, Renata Guimarães Reynaldo, Ariane Emí Nakamura, Dirlene Guarezi, Ana Cecília e Jaime Cesar Coelho.

Agradeço em especial a meus pais, Ana Lucia Wüst Panceri e Nilson Luis Panceri, que me ensinaram a sonhar e principalmente que é possível realizar nossos sonhos, sempre apoiando, incentivando e lutando juntos para conquistá-los.

Agradeço imensamente também a meus avós, Nadir Maria Johann Wüst e Dirceu Wüst, exemplos de vida, correção e dignidade.

A todos que passaram e marcaram de uma forma ou de outra meu mestrado e minha vida, minha sincera e carinhosa gratidão.





“Tudo que um homem pode imaginar,  
outros homens poderão realizar.”  
(Júlio Verne)



## RESUMO

O atual contexto internacional encontra-se marcado por tentativas de aproximação entre os Estados, para fins de cooperação nos âmbitos econômico, político, social, cultural, etc. Nesse ambiente surgiram, em um aprofundamento da colaboração entre entes estatais, processos de integração entre os países, dentre os quais destaca-se por sua originalidade e amplitude o caso da formação da União Europeia. Paralelamente a conformação desses processos estruturaram-se também teorias sobre o citado fenômeno. Percebe-se nestes aportes, por desenvolverem-se conjuntamente ao fenômeno pesquisado, uma estreita relação entre teoria e fato onde a evolução teórica é influenciada e influencia a realidade. Nesse sentido o organismo europeu apresenta atualmente uma realidade tão diferenciada das demais organizações que seu atual funcionamento e estrutura não consegue mais ser compreendido unicamente por meio da utilização dos clássicos modelos conceituais como o funcionalismo, neofuncionalismo, federalismo e intergovernamentalismo. Em função desta constatação, para uma melhor compreensão da realidade europeia foram aplicados no seu estudo padrões explicativos advindos de recentes debates das Ciências Políticas, voltados agora para questões pertinentes a política interna do bloco. Dentre estes estudos destaca-se a recente contribuição da teoria da governança de múltiplos níveis que busca compreender a União Européia a partir da análise da relação entre seus diversos âmbitos decisórios. Investiga-se, portanto, nesta dissertação qual o melhor aporte para compreensão da presente realidade do bloco, que apresenta desde setores marcados pela integração supranacional, a ambientes intrinsecamente pautados pela cooperação intergovernamental. Para tal fim, o presente texto aborda primeiramente os principais conceitos e as teorias clássicas sobre integração. Na sequência, apresenta-se uma breve revisão da história da organização, relacionada às teorias até então concebidas. Finalmente são enumerados as principais características e questionamentos sobre a ideia da governança de múltiplos níveis e sua aplicabilidade ao caso europeu.

**Palavras-chave:** Governança de Múltiplos Níveis – Integração – Teorias de Integração – Tratados – União Européia



## ABSTRACT

The current international context is marked by attempts of approach among the states for cooperation in the economic, political, social and cultural extents. In this environment emerged, in a deepening cooperation between state entities, processes of integration between the countries, which stands out for its originality and breadth, the case of the formation of the European Union. In parallel of the conformation of the integrative processes had been also developed theories about the phenomenon mentioned, that by its recent formulation was structured to seek an explanation, mainly and firstly for the first European case, being at the same time influential and influenced by the course of the European history bloc. The European organization has now a reality so different from the other organizations that your current operation can no longer be understood solely through the use of classical conceptual contributions as functionalism, neo-functionalism, federalism and intergovernamentalism. Due to this fact, for a better comprehension of the European reality were applied in their studies explanatory models arising from recent debates of political science, now voted for pertaining issues to internal policy of the block. Among these studies highlight the recent contribution of the Multilevel Governance's theory that seeks to understand the European Union from the analysis of the relationship between its various levels of decision. This dissertation examines, therefore, which is the best contribution to explain the present reality of the block, which includes from sectors marked by supranational integration to the environment inherently/places guided by intergovernmental cooperation. To this end the present paper addresses firstly the main concepts and the classical theories about integration. Following is presented a brief historical review of the organization's history related to the theories presented before. Finally are listed the main features and questions about the idea of Multilevel Governance and its applicability to the European case.

**Keywords:** Multilevel Governance - Integration - Theories of Integration – Treaties – European Union



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Teorias de Integração.....	110
Figura 2 – Estrutura Institucional da União Europeia.....	129
Figura 3 – Agências de Regulamentação da União Europeia .....	130





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AELC	Associação Europeia de Livre Comércio
AUE	Ato Único Europeu
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEEA	Comunidade Europeia de Energia Atômica
DC	Direito Comunitário
EUA	Estados Unidos da América
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrária
GMN	Governança de Múltiplos Níveis
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAC	Política Agrícola Comum
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
RI	Relações Internacionais
SDN	Sociedade das Nações
TEC	Tarifa Externa Comum
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TPI	Tribunal de Primeira Instância
UA	União Aduaneira
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>1 O FENÔMENO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS.....</b>	<b>27</b>
1.1 DELINEAMENTOS CONCEITUAIS.....	28
1.2 MODELOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA.....	35
1.3 TEORIAS DE INTEGRAÇÃO.....	39
1.3.1 Federalismo .....	40
1.3.2 Funcionalismo .....	46
1.3.3 Neofuncionalismo .....	50
1.3.4 Intergovernamentalismo .....	58
<b>2 UNIÃO EUROPEIA: O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO, SEUS TRATADOS E TEORIAS.....</b>	<b>67</b>
2.1 A GÊNESE E A EVOLUÇÃO DE SEUS MODELOS TEÓRICOS.....	68
2.1.1 O Debate Teórico Inicial: Federalismo <i>versus</i> Intergovernamentalismo.....	73
2.2 TRATADOS DE CONSTITUIÇÃO: FEDERALISMO, FUNCIONALISMO E INTERGOVERNAMENTALISMO.....	74
2.2.1 Perspectivas Teóricas em Debate: o Federalismo Funcionalista de Monnet e o Contraponto Intergovernamentalista.....	79
2.3 OS TRATADOS DE ALTERAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO: O ANTIGO DEBATE TEÓRICO E SUAS REVISÕES.....	84
2.3.1 As Respostas Teóricas para a Evolução do Projeto Integracionista.....	98
2.4 PRINCIPAIS DESAFIOS E A QUESTÃO DA GOVERNANÇA.....	105
<b>3. A UNIÃO EUROPEIA E A TEORIA DA GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS.....</b>	<b>107</b>
3.1 EVOLUÇÃO E CRISE: O DESAFIO NA CRIAÇÃO DE NOVOS MODELOS.....	112
3.1.1 Neoinstitucionalismo.....	113
3.1.2 Governança e Redes.....	117
3.1.3 Governança Supranacional.....	120

3.2. A UNIÃO EUROPEIA ENQUANTO SISTEMA POLÍTICO DIFERENCIADO: A GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS.....	123
<b>3.2.1 Pressupostos Teórico- Conceituais.....</b>	<b>123</b>
3.3. A QUESTÃO POLÍTICA DA GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS.....	128
<b>3.3.1 Estrutura Funcional da União Europeia .....</b>	<b>128</b>
<b>3.3.2 A Política Europeia e a Teoria da Governança de Múltiplos Níveis.....</b>	<b>135</b>
<b>3.3.3 Limitações da Teoria da Governança de Múltiplos Níveis....</b>	<b>140</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>147</b>

## INTRODUÇÃO

No presente cenário internacional, em certa medida, o fenômeno do regionalismo vem institucionalizando relações entre entes estatais, criando ambientes de cooperação e integração política, econômica e social. A União Europeia apresenta-se no referido contexto como a organização regional de nível mais avançado, com características de supranacionalidade. Este bloco de vinte e sete países representa, assim, uma sólida construção que avançou durante mais de cinquenta anos, mediante conjugação de interesses e superação de divergências dos Estados que o integram.

Perpassada por sucessivos processos de ampliação, atualmente a União Europeia compreende quase que a totalidade da área usualmente reconhecida como pertencente ao continente europeu. Juntamente com esta trajetória de expansão geográfica, o mencionado processo também percorreu um caminho de institucionalização das relações interestatais, desenvolvendo-se para além da originária cooperação econômica, configurando um ambiente de integração política, jurídica, social e cultural.

Nesse sentido, ao aderirem a União Europeia, os países propuseram-se a abrir mão de parcelas da soberania nacional, tendo em vista que algumas políticas dos Estado-membros passaram a ser geridas e tiveram de seguir em consonância com os objetivos da União. Sendo assim, desde sua fundação, cada reestruturação do bloco, por meio das revisões dos Tratados e mesmo em decorrência de suas expansões, carregou em seu bojo uma variada gama de interesses políticos dos Estados-partes, e também dos que pretendiam se unir à organização, aderindo às metas desta. Após mais de meio século de história, na atualidade, a União Europeia apresenta-se como uma organização internacional com políticas caracterizadas pela supranacionalidade onde convivem diversos níveis de decisão e atuação.

Para uma real apreensão dos motivos ensejadores da integração, sua evolução e também seus retrocessos, bem como para compreender o funcionamento, estrutura e demais características da UE no presente contexto, foram concebidas diversas teorias. Tendo por base os aportes já preexistentes ao surgimento da referida organização, ou outros questionamentos teóricos desenvolvidos especificamente para o caso da União, a história deste processo de integração foi analisada sob diferentes formas. Nesse sentido, os embates acadêmicos sobre qual o

melhor, ou mais abrangente modelo teórico para explicação da União Europeia – vale citar, o federalismo, o funcionalismo, o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo e as demais correntes integracionistas – embora passando por momentos de maior abrangência, decadência e releitura, acompanharam o caminhar integracionista do bloco até a atualidade. Sendo assim, o conhecimento das referidas teorias é de fundamental importância para a comunidade acadêmica, no sentido de auxiliar na compreensão do processo e seus resultados.

Todavia, o atual cenário da União impõe novos questionamentos aos tradicionais modelos teóricos de integração, não respondendo mais eficazmente aos desafios da realidade de um organismo tão diferenciado das demais formas de organização política. Neste momento da UE, ao mesmo tempo em que se vislumbra a consolidação de uma união econômica e monetária e se avança em direção a novos estágios de uma denominada integração política, perduram entraves ao processo de ordem econômica e política. Estas controvérsias não permitem aos clássicos aportes supracitados, isoladamente, definir o que é e como funciona a organização na atualidade.

Tantas interrogações levam à busca por respostas também em novos estudos da Ciência Política, e não apenas em questionamentos específicos sobre a UE, mas que possam ser aplicados ao caso europeu, para um melhor entendimento da sua realidade e averiguação de possibilidades futuras. Nesse sentido, ganham destaque entre os estudiosos do processo de integração da União investigações sobre a governança e mais precisamente sobre a governança de múltiplos níveis existentes no seu âmbito.

Sendo assim, o processo de construção da União Europeia até a fase na qual se encontra atualmente – união econômica e monetária – passou por diversas etapas de integração econômica e política, apresentando hoje uma realidade com setores de coordenação claramente intergovernamental e outros sob decisão supranacional. Este cenário, marcado por uma multiplicidade de atores, como os Estados, organizações internacionais, as instituições da UE e seus cidadãos comunitários, atuando na consolidação de uma união entre Estados e povos, não encontra uma compreensão plena em nenhuma das tradicionais teorias que acompanharam e buscaram explicar sua trajetória.

É neste cenário de busca por um aporte teórico que responda ao amálgama de questões que se impõem sobre o que representa, como funciona a União, que foram desenvolvidas novas abordagens, dentre as quais se destacam as investigações sobre a governança no cenário europeu, caracterizada como uma governança de múltiplos níveis. Nesse sentido, ante a diversificada realidade política da UE, marcada pelo intrincado relacionamento intergovernamental, supranacional na elaboração de suas políticas permeadas por diversos âmbitos decisórios e perante as deficiências apresentadas pelas clássicas teorias no tocante à interpretação do seu atual momento, que se estrutura a problemática da pesquisa quando indaga-se: qual proposta teórica poderia circundar tal contexto deste pontuado bloco?

Para responder a tal questionamento a presente dissertação apresenta como objetivo principal abordar o processo de integração da União Europeia a partir das principais teorias de integração, com destaque para sua etapa atual, mediante os enunciados da emergente teoria da governança de múltiplos níveis. Para alcançar tal meta o três capítulos desta pesquisa estruturar-se-ão de forma a contemplar alguns objetivos específicos.

O primeiro capítulo deste trabalho será estruturado de forma a apresentar criticamente os antecedentes históricos, principais conceitos e teorias clássicas referentes ao estudo da integração econômica e política europeia. Nesse momento também terão destaque alguns conceitos de fundamental importância para a presente dissertação, como as definições de integração, teoria, supranacionalidade, intergovernamentalismo e governança. Este último será trabalhado com mais profundidade no terceiro capítulo para, desta forma, possibilitar uma mais adequada ordenação do tema.

No segundo capítulo objetiva-se abordar o processo de integração da União Europeia no que tange a seus tratados e etapas de aprofundamento, expansão e paralisação, sob o viés das principais teorias integracionistas apresentadas anteriormente.

Por fim, o terceiro capítulo buscará apresentar os principais desenvolvimentos teóricos que, acompanhando o aprofundamento e ampliação do caminho integracionista europeu, levaram à conformação do modelo da Teoria da governança de múltiplos níveis. Nesse momento, com a visualização dos principais conjuntos explicativos, buscar-se-á a resposta para a hipótese de que esta última teoria aqui citada representa o melhor caminho, no sentido de mais amplo, para

compreensão do atual estágio de integração da União Europeia, que em um momento de transição, já ultrapassando seus estágios de integração econômica e monetária, busca agora aprofundar também seu espaço de integração política, estendendo-se a diversos âmbitos, como social e cultural, sendo igualmente de fundamental relevância também para o sucesso de seu projeto econômico.

O tema central da presente dissertação, a evolução do processo de integração da União Européia e suas teorias, é contemplado, portanto, por diversos modelos analíticos que serão apresentadas ao longo do trabalho. Por isso, sua abordagem não implica a utilização de um marco teórico único, ou uma só teoria de base, sendo focalizadas, concepções que atendam à diversidade dos aportes selecionados. Sendo assim, para análise do processo de integração da União, serão utilizados os estudos dos principais expoentes de cada teoria da integração investigada, entre eles: Michael Burgess, David Mitrany, Ernst B. Haas, Philippe Schmitter, Stanley Hoffmann, Andrew Moravcsik e Karl Deutsch, Gary Marks e Liesbeth Hooghe, complementados com outros autores.

Importa ainda salientar, com relação a delimitação do tema, que a presente pesquisa estruturar-se-a de forma a contemplar o período que compreende a história da UE desde seu surgimento com a assinatura do Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (com a devida contextualização histórica antecedente a este momento), até as principais alterações estruturais e funcionais ocasionadas pelo Tratado de Lisboa. O presente momento marcado pela crise econômica global, que assola fortemente a zona do euro, apesar de sua extrema importância não será analisada por esta dissertação em função da dificuldade de se estudar um fenômeno cujos fatos, e portanto a interpretação, alteram-se todos os dias.

Para persecução dos objetivos acima descritos, utilizar-se-á o método indutivo e a técnica de pesquisa adotada será a documentação indireta, nomeadamente por meio de pesquisa bibliográfica (ou fontes secundárias), assumindo a autora a responsabilidade pelas traduções realizadas no corpo do texto.

Desta forma, instigada pela busca de um melhor entendimento da presente realidade do organismo europeu, a acadêmica propõe-se a investigar de forma crítica o processo de integração da União Europeia com base nos principais marcos teóricos sobre o tema, bem como da nova possibilidade analítica representada pela ideia de governança de múltiplos níveis.



Sendo assim, importa salientar que a escolha da temática da integração europeia foi motivada por questões de ordem acadêmica e pessoal. Do ponto de vista pessoal, oportuniza necessários instrumentos teóricos ao exercício do magistério em nível superior e publicação de artigos e ensaios. No âmbito acadêmico, o assunto permite dar continuidade aos estudos da graduação envolvendo a União Europeia, nos seus processos de aprofundamento e expansão.

Ainda no contexto acadêmico, a intenção da elaboração da presente dissertação é contribuir, mesmo que modestamente, com elementos científicos para o desenvolvimento dos estudos na área de Relações Internacionais do programa de pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina. Embora tenham sido realizados no curso diversos estudos sobre a União Europeia, a presente dissertação objetiva principalmente trazer para o PPGD as contribuições teóricas mais recentes dos principais estudiosos do processo de integração europeu, bibliografia não encontrada no mencionado ambiente acadêmico.



## 1 O FENÔMENO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

No atual contexto internacional, marcado pela crescente interdependência<sup>1</sup> entre os diversos atores da sociedade global, o processo de integração vem ocorrendo em praticamente por todos os Estados e regiões de nosso planeta, fato que tem chamado a atenção da comunidade científica nas últimas décadas. Este acontecimento, investigado por diversas correntes teóricas das ciências política, econômica e social, encontra seu mais complexo e intrigante exemplo na conformação da União Europeia, objeto de estudos desta dissertação.<sup>2</sup>

Propondo-se a buscar uma melhor compreensão do citado organismo europeu, bem como dos motivos de sua estruturação tal qual hoje se apresenta, esta pesquisa iniciar-se-á pela exposição das principais teorias de integração e seus conceitos, elaborada conjuntamente com a

---

<sup>1</sup> Conceito definido pela obra *Poder e Interdependência*, de Robert Keohane e Joseph Nye. Para estes pensadores, no cenário internacional “[...] dependência significa um estado em que se é determinado, ou significativamente afetado, por forças externas. Interdependência, em sua definição mais simples, significa dependência mútua. Em política mundial, interdependência se refere a situações caracterizadas por afeitos recíprocos entre países, ou entre atores, em diferentes países. Frequentemente, estes efeitos resultam de intercâmbios internacionais (fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens que transpõem fronteiras internacionais). [...] Os efeitos do intercâmbio sobre a interdependência dependerão das limitações, ou custos, que impliquem [...] Onde existem efeitos de custo recíproco nos intercâmbios (não necessariamente simétricos), há interdependência. Quando as interações não implicam efeitos de custo significativo, simplesmente há interconexão.” In: KEOHANE, R.; NYE, J. **Poder y Interdependencia**: La Política Mundial en Transición. Tradução de Herbert Cardoso Franco. Buenos Aires: Grupo Editorial Latino-Americano, 1988, p. 22-23.

<sup>2</sup> Levando-se em consideração que o objeto de estudos desta dissertação é a União Europeia com a abordagem de seu processo evolutivo e suas teorias, importa mencionar que serão utilizadas ao longo desta pesquisa as expressões *integração europeia*, ou *processo de integração europeu* como sinônimos de *integração da União Européia*. Embora se tenha conhecimento de que existem outros importantes processos de integração e cooperação entre os Estados europeus, utilizou-se destas expressões no sentido mencionado, para que fossem evitadas demasiadas repetições terminológicas neste texto.

análise histórica e estrutural da UE, organismo cuja história foi e continua sendo marcada pelo intrincado relacionamento entre os âmbitos supranacional, estatal e subnacional em questões, políticas, econômicas e sociais. Para o conhecimento desse caminhar integracionista, serão apresentados neste capítulo alguns conceitos fundamentais a esta dissertação, como as noções de teoria e integração. Outras importantes definições enunciadas na sequência referem-se às ideias de intergovernamentalismo, supranacionalismo e a definição da própria natureza jurídica da UE.

Após a abordagem destes conceitos fundamentais, faz-se necessária a apresentação dos modelos de integração econômica desenvolvidos pelo teórico Bella Balassa. Embora a União tenha seguido um percurso histórico único, não cumprindo estritamente a lógica evolutiva proposta pelo supracitado teórico, a compreensão conceitual das fases integracionistas propostas por ele mostrar-se-á de grande relevância para um satisfatório entendimento da trajetória europeia.

Com o suporte dos conceitos e modelos econômicos acima mencionados, ganhará espaço o estudo comparativo-evolutivo das clássicas teorias de integração conforme elencadas pelos estudiosos do tema, dentre os quais se destacam Thomas Diez, Antje Wiener<sup>3</sup> e Ben Rosamond<sup>4</sup>. Há de se mencionar que, para uma melhor compreensão dos aportes a seguir apresentados, foram utilizadas como referências as obras dos marcos teóricos de cada modelo, bem como de leituras auxiliares. Finalizando esta primeira parte da dissertação, serão enunciados brevemente os novos modelos analíticos sobre integração, que serão retomados no terceiro capítulo, depois da análise da construção da União Europeia com base nas contribuições teóricas abordadas nesta sessão, que será efetuada no segundo momento.

## 1.1 DELINEAMENTOS CONCEITUAIS

Para um estudo sobre o desenvolvimento histórico da União Europeia e uma melhor compreensão de sua atual fase, fundamentados

---

<sup>3</sup> DIEZ, Thomas; WIENER, Antje (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009.

<sup>4</sup> ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000.

nos apontamentos das principais teorias de integração, torna-se de grande importância a definição de dois conceitos-chave neste trabalho: teoria e integração.

De acordo com Philippe Braillard, o conceito de teoria pode apresentar-se de duas formas: como um “conjunto coerente de proposições ou generalizações, que permitem explicar um determinado número de fenômenos”<sup>5</sup>, ou como um “[...] quadro conceitual que permite organizar a investigação e a formulação de hipóteses tendentes a esclarecer os fenômenos estudados”.<sup>6</sup> Nesse sentido, percebe-se que as teorias são necessárias para a produção de conhecimento ordenado sobre determinado questionamento.<sup>7</sup>

Sendo assim, reconhece-se que, para se “fazer” ciência, as pesquisas precisam ser conduzidas sob determinadas perspectivas teóricas. Todavia, os modelos interpretativos estão imersos e surgem em determinados contextos históricos e sociais, sendo influenciados, em certa medida, por este meio e, portanto, nem sempre podendo apresentar a neutralidade, ou exatidão das ciências exatas.<sup>8</sup> Em função deste fato, pode-se afirmar que “[...] diferentes perspectivas teóricas produzem distintos tipos de conhecimento [...]”<sup>9</sup> ou, como afirma Susan Strange (uma das grandes teóricas da Economia Política Internacional),

Cada qual começa sua análise de uma questão particular que determina o tipo de questionamento que será respondido, (...). Parecem trens de brinquedo em trilhos separados, viajando de diferentes pontos de partida, terminando em

<sup>5</sup> In: BRAILLARD, Philippe. **Teoria das relações internacionais**. Tradução de J. J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Calouste, 1990. p.13.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 4.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 5. Definindo teoria como um sistema explicativo que correlaciona muitos fenômenos, Humberto Maturana afirma que existem “tantas teorias quantos foram as combinações de critérios explicativos”. In: MATURANA, Humberto. **Cognição, ciência e vida cotidiana**. Tradução de Cristina Magro e Victor Paredes. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 162. As teorias científicas tendo como objetivo explicar os fenômenos sem preocupação com princípios e valores, diferentemente do que ocorre com teorias filosóficas. Ibidem.

<sup>9</sup> In: ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 6.

diferentes e (predeterminados) destinos e nunca cruzando o caminho uns dos outros.<sup>10</sup>

Sendo assim, para o presente estudo, entende-se teoria como um modelo para produção ordenada de conhecimento que é historicamente construída e que, portanto, pode e deve ser contextualizada para sua melhor compreensão.

Tão complexa quanto a definição de teoria é a delimitação do conceito de integração, processo que pode ocorrer tanto em nível global, envolvendo as diversas unidades do sistema internacional<sup>11</sup>, ou abranger apenas regiões, como no exemplo da União Europeia. Segundo Andrés Malamud, professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, reconhecem-se nos movimentos de integração motivações de caráter fundamentalmente econômico, vinculadas ao processo de globalização.<sup>12</sup> Contudo, percebe-se também neste cenário o surgimento de ações de integração regional como mecanismos onde os Estados, ao coordenar suas políticas, atuam no sentido de reconstruir, ou diminuir a erosão das fronteiras nacionais, ante a internacionalização econômica, por meio da criação de grandes fronteiras regionais entre eles. Caracterizando-se, portanto, a integração regional, simultânea e contraditoriamente, como resultado da globalização e também um movimento de resistência a esta.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> In: STRANGE, Susan. **States and Markets**. Londres: Pinter. 1994. p. 16.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. **Relações internacionais: estudos de introdução**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 171.

<sup>12</sup> Sendo globalização, definida por Andrés Malamud, como o processo de convergência da maior parte das comunidades políticas do planeta em um sistema comum de regulamentações, livre comércio de produtos, capitais, ideias e eventualmente pessoas, em uma lógica econômica de organização do comércio que tende a assumir escala global. MALAMUD, Andrés. *Conceptos, Teorías y Debates Sobre la Integración Regional*. In: SAIZ ARNAIZ, Alejandro, MORALES-ANTONIAZZI, Mariela; UGARTEMENDIA, Juan Ignacio (eds). **Las Implicaciones Constitucionales de los Procesos de Integración en América Latina: Un Análisis Desde la Unión Europea**. San Sebastian. 2011, p. 55-84. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Abstracts.html>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>13</sup> MALAMUD, Andrés. Op. cit., p. 55-84.

Além dos fatores econômicos, o processo de integração é motivado também pelo fomento do contato entre as elites nacionais, a facilitação das comunicações entre as pessoas e, com isso, o surgimento de símbolos comum, formadores de uma identidade única entre os cidadãos de diversos países. Com estes elementos, afirma-se que a integração configura um histórico de transformação, onde unidades previamente separadas transformam-se em partes componentes de um sistema coerente, que tem como característica essencial a interdependência, de modo que aquilo que ocorra em quaisquer de seus componentes, ou unidades, produza mudanças previsíveis na outra, ou em outras partes.<sup>14</sup>

Pode-se concluir, portanto, que a integração surge da crescente interdependência entre os atores, sendo uma ação deliberada que confere ao processo uma orientação racional e um desenvolvimento. Características que deixam de fora deste conceito processos fundados na força, para considerar somente aqueles que se baseiam no consentimento.<sup>15</sup> Com estes elementos, define-se a integração como um ato voluntário. Sendo assim, integração regional, para este estudo, referir-se-á ao processo por meio do qual os Estados “[...] se mesclam, confundem e fundem-se voluntariamente com seus vizinhos de tal forma que perdem certos atributos fáticos de sua soberania, ao mesmo tempo em que adquirem novos meios para resolver conjuntamente seus conflitos”<sup>16</sup>.

Para uma definição completa de integração é importante ainda diferenciar este conceito da ideia de cooperação intergovernamental. A cooperação implica basicamente ações destinadas para reduzir atitudes de discriminação entre os Estados, onde cada país continua a ter seus objetivos que se realizam mediante trabalho conjunto. Já a integração, como referido acima, diz respeito à supressão da discriminação, o que implica transformação dos objetivos individuais de cada partícipe, em um objetivo único.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> DEUTSCH, Karl. **El Análisis de las Relaciones Internacionales**. Paidós, Buenos Aires, 1970.

<sup>15</sup> OCAMPO, Raul Granillo. Op. cit., p. 22.

<sup>16</sup> In: HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces**. 3. ed. Notre Dame, Indiana: University Of Notre Dame Press, 2004. p. 6.

<sup>17</sup> OCAMPO, Raul Granillo. Op. cit., p. 23. Deduz-se do exposto acima que “[...] a integração regional, por vezes denominada de regionalismo, consiste em

Dos conceitos de integração e cooperação decorre também a necessidade de definição dos respectivamente relacionados significados de supranacionalidade e intergovernamentalidade. A ideia de supranacionalidade, que está estreitamente vinculada ao conceito de integração regional utilizado nesta dissertação, no entender de Joana Stelzer, refere-se a "[...] um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias [...]"<sup>18</sup>. Esta ideia de supranacionalidade é que marcará o "[...] dinamismo do modelo de integração comunitária europeia, redesenhando o velho esquema de definição de soberania"<sup>19</sup>,

um processo formalizado e conduzido pelo Estado. Em contrapartida, a regionalização [...] é um processo informal através do qual se incrementam os fluxos de intercâmbio entre um conjunto de países territorialmente contíguos." (In: MALAMUD, Andrés. Op. cit., p. 2.). Processo informal este que pode alimentar e proporcionar o início de um processo de integração propriamente dito.

<sup>18</sup> In: STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 75. A supranacionalidade se firma em três pilares, quais sejam, transferência de soberania dos Estados para a organização (caráter jurídico-político), poder normativo do direito comunitário (caráter jurídico) e a dimensão teleológica da integração (caráter político). No entanto, apenas parte da soberania dos Estados é cedida, em pontos específicos, necessários à consecução dos objetivos da Comunidade. Para pôr em prática a supranacionalidade faz-se necessário ainda um sistema jurídico superior ao nacional, e a supranacionalidade é resultado das ciências jurídicas e política. Ibidem.

<sup>19</sup> In: SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: Sessenta anos de integração europeia. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). **Mercosul e União Européia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Modelo, 2010. p. 35-36. A soberania, entendida como um dos atributos do Estado moderno, é considerada una e indivisível, irrevogável e perpetua, desde a definição desta por Jean Bodin no século XVII, sendo um elemento essencial do Estado (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Editora Malheiros. 1996, p. 126). Soberania pode ser definida então como poder, ou capacidade que não conhece superior na ordem externa nem igual na ordem interna, A soberania, todavia, "[...] é um conceito que tem sido usado para descrever fenômenos diversos, que vão [...]. Não obstante [...] observa-se que os atributos que se lhe deram podem ser quase linearmente identificados nas diversas teorias que o utilizam [...]. Esses caracteres basicamente normativos e



uma vez que as instituições da UE são dotadas de poderes soberanos que afetam tanto os Estados-membros como seus cidadãos<sup>20</sup>.

A intergovernamentalidade, por sua vez, ao contrário da supranacionalidade, é uma característica que se apresenta no relacionamento entre governos quando um Estado não sofre qualquer ingerência na sua soberania, seja por parte de outro país, ou mesmo de outro sujeito do Direito Internacional Público, como uma organização internacional.<sup>21</sup> Como se verificará na sequência, durante o processo de integração europeu houve momentos de prevalência de posturas, ora supranacionalistas, ora intergovernamentalistas, sendo estes conceitos antagônicos defendidos, ou negados, pelas teorias que serão expostas adiante.

Cabe ressaltar ainda que, embora se destaque para alguns autores a relevância das motivações econômicas para conformação do processo de integração, este compreende ainda diversas dimensões para além desta esfera. Raul Granillo Ocampo assevera que:

Quando se analisa o objetivo material de um processo de integração, é possível que essas interações e interdependências estejam protagonizadas por esse grande ator da cena internacional que é o Estado, ou pode ser que estas [...] estejam protagonizadas por estruturas econômicas, ou grupos sociais e/ou políticos pertencentes a jurisdições estatais diferentes. Isso determinará se estaremos diante de uma integração política, por um lado, ou integração econômica, ou social por outro. Não obstante, é justo reconhecer que estas três dimensões da

---

não descritivos – e por isso a sua sobrevivência a heterogeneidade discursiva – só podem ser analisados hoje também normativamente, procurando enquadrá-las às concepções jurídicas atuais e olhando a realidade empírica de relance.” In: LUPI, A. L. P. B. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 272.

<sup>20</sup> Cf. TJCE Sentencia de 5 de febrero de 1963. NV Algeme Transport-em Expeditie Onderneming Vand Gend & Loos contra Nederlandse administratie der belastingen. Asunto 26/62. Reconpilación-Selección 1961-1963, p. 333.

<sup>21</sup> MELO, Adriane Cláudia. **Supranacionalidade e intergovernabilidade no Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 21.

integração regional geralmente ocorrem  
estritamente conectadas entre si [...].<sup>22</sup>

Nesse sentido, cabe destacar o exemplo da União Europeia, no qual, com a evolução de um modelo econômico, houve a construção de uma organização que passou a compreender também setores políticos e sociais dos países membros.

Referente a UE, objeto de estudos da presente dissertação, cabe mencionar que esta se auto-define como uma

[...] parceria econômica e política única entre 27 países europeus [que] Durante meio século, garantiu a paz, a estabilidade e a prosperidade, [...] criou uma moeda única europeia (o euro) e um mercado único sem fronteiras [...].<sup>23</sup>

Oficialmente instituída pelo Tratado da União Europeia assinado em Maastricht, 1992, a União tem sua origem formal na década de 1950 com a instituição das: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Europeia de Energia Atômica e Comunidade Econômica Europeia. O Tratado de Maastricht criou, portanto, a denominação União Europeia para as Comunidades Europeias. Esta organização surgiu então constituída por três pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal. Apresentando caráter misto: natureza supranacional, no primeiro pilar e de cooperação intergovernamental, no segundo e terceiro pilares supracitados<sup>24</sup>. Em 2009, O Tratado de Lisboa foi o primeiro a conceder personalidade jurídica à União e determinou que esta substituiria e sucederia à Comunidade Europeia. Neste momento afirmou a natureza jurídica do organismo ficando “[...] claro que a União Europeia é uma organização internacional (OI), mas que guarda

---

<sup>22</sup> In: OCAMPO, Raul Granillo. Op. cit., p. 26.

<sup>23</sup> In: EUROPA. **O Portal da União EU**: Informações de base. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/basic-information/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_pt.htm)> Acesso em: 25 maio 2011

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. **Velhos e Novos Regionalismo**: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo. Ijuí, Ed. Unijuí, 2009. p.146

características distintas dos demais entes da mesma índole.”<sup>25</sup>. Assim sendo, a União representa hoje simultaneamente um projeto político e uma organização jurídica.<sup>26</sup>

Sendo assim, a teoria da integração europeia é o campo de reflexão sistemática sobre o processo de intensificação da cooperação política na Europa e do desenvolvimento de políticas comuns e instituições, bem como sobre o seu resultado. Também inclui a teorização da mudança, construção de identidades e interesses dos atores sociais no âmbito deste processo. A importância da compreensão destes modelos ganha destaque quando, ao se estudar a formação da UE, surgem questionamentos sobre os porquês da instituição do bloco, bem como quando se procuram explicações que nos ajudem a compreender a estrutura e funcionamento de uma organização política e econômica tão diferenciada das demais presentes na sociedade internacional.<sup>27</sup>

## 1.2 MODELOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Embora seja difícil haver um processo de integração completamente voltado apenas para o setor econômico, este âmbito diferencia-se dos demais quanto a seu estudo, por possuir teorias que o classificam em diversos modelos, em uma trajetória de aprofundamento das relações entre os atores.

---

<sup>25</sup> SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: Sessenta anos de integração europeia. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). **Mercosul e União Européia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Modelo, 2010. p.72. De forma sucinta, uma definição de OI amplamente aceita pela doutrina foi elaborada durante o trabalho de codificação do direito dos tratados, resultando na Convenção de Viena de 1969, sendo uma OI conceituada como “uma associação de Estados, estabelecida por meio de tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, possuindo personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros” (In: <sup>25</sup> In:FITZMAURICE, Gérald. **Annuaire de la Comisión du Droit International**, 1956-II, p.106, 101, art 3.)

<sup>26</sup> EUROPA. **Sínteses da legislação da UE**: Glossário. Disponível em: < [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/eu\\_union\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_union_pt.htm)> Acesso em: 24 mai 2011.

<sup>27</sup> DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. Introducing the Mosaic of Integration. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009. p. 1-24.

Nesse sentido:

Dispõe-se (...) de um conjunto de aportes teóricos que permitem caracterizar a integração como um processo em marcha, de crescente interdependência, originado de distintas e diferentes unidades constitutivas, criando um novo sistema inter-relacionado e em formação, cujo exemplo mais avançado é a União Européia. Estas incursões teóricas partem da teoria das uniões aduaneiras, desenvolvida por Jacob Viner em 1950 e aplicada por diversos autores.<sup>28</sup>

Dentre os pesquisadores que desenvolveram a teoria de Viner<sup>29</sup>, destaca-se o teórico Bela Balassa, que elaborou cinco modalidades para diferenciar a intensidade e os graus da integração econômica. Estas cinco categorias seriam: zona de livre comércio, união aduaneira,

<sup>28</sup> In: OLIVEIRA, Odete Maria. **Velhos e novos regionalismos**: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 49.

<sup>29</sup> A teoria sobre as uniões aduaneiras e as zonas de livre comércio tem seus primeiros estímulos a partir de 1950, com os estudos do economista Jacob Viner, centrados nas condições sob as quais a alocação dos recursos mundiais é melhorada pela criação de acordos regionais. Desde que Viner usou, primeiramente, as expressões "criação de comércio" e "desvio de comércio", a teoria percorreu um longo caminho. Conforme explica o prof. Viner, na medida em que uma união aduaneira discrimina contra fornecedores mundiais de baixo custo e causa importações com perda, existe "desvio de comércio", em que os fluxos de comércio, que são interrompidos entre a união aduaneira e os países mundiais, são assumidos por produtores menos eficientes da área integrada, os quais não eram capazes de competir com os produtores mundiais em situação de não discriminação, como a que existia antes da formação da união aduaneira. Contrariamente, na medida em que a união aduaneira liberaliza o comércio dentro do grupo e causa uma redução da produção ineficiente dentro da área, temos uma "criação de comércio. Viner considera que, para que a união aduaneira possa beneficiar os participantes, a "criação de comércio" deve superar o "desvio de comércio", de modo que, no balanço, a formação da união desloca fontes de suprimento para custos mais baixos, mais do que para custos mais altos. Ver: LOPES PORTO, M. C. **Teoria da integração e políticas comunitárias**: face aos desafios da globalização. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 215-232.

mercado comum, união econômica e união econômica total. Sendo que, normalmente, cada uma das etapas compreende a realização do estágio anterior<sup>30</sup>.

A primeira fase, denominada de zona de livre comércio, caracteriza-se pela formação de uma área entre dois ou mais países, dentro do qual se suprimem paulatinamente os entraves aduaneiros e de outras índoles que gravam o comércio de seus produtos. O objetivo desta fase é a eliminação dos obstáculos fiscais para um incremento recíproco das trocas comerciais. Para a conformação de uma zona de livre comércio, não há necessidade de transferência de parcelas de soberania para uma entidade superior aos Estados.<sup>31</sup>

A união aduaneira é definida pela formação de uma área onde, além da supressão paulatina dos entraves aduaneiros, ocorre a realização de uma política comercial comum e também o estabelecimento de uma tarifa externa comum, com relação a terceiros países. Já o mercado comum é uma união aduaneira que incorpora dentro de seu âmbito de atuação as liberdades fundamentais do mercado, isto é, a livre circulação não apenas de bens, mas também de todos os outros fatores de produção (pessoas, serviços e capitais), harmonizado totalmente (ou coordenando) as políticas macroeconômicas.<sup>32</sup> Conforme salienta o professor de direito da integração Raul Granillo Ocampo, “[...] trata-se de uma categoria que implica uma concessão maior de soberania do que uma zona de livre comércio ou uma união aduaneira, e que traz implícita a noção de supranacionalidade.”<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 52.

<sup>31</sup> OCAMPO, Raul Granillo. Op. cit., p.30. “Uma grande quantidade de autores, acrescenta uma sexta modalidade, denominada área ou zona de preferência ou de intercâmbio preferência, categoria nova que se insere como primeira modalidade, por ser de laços menos estreitos [...]. Nessa etapa, dois ou mais países dão a suas respectivas produções um tratamento, em matéria aduaneira, preferencial [...] que não se traduz em eliminação de tarifas e direitos alfandegários, e sim na outorga do que normalmente se conhece como margem de preferência, que não é outra coisa senão uma vantagem econômica concedida aos países da zona.” In: OCAMPO, Raul Granillo. Op. cit., p. 28.

<sup>32</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos. Op. cit., p. 232.

<sup>33</sup> In: OCAMPO, Raul Granillo. Op. cit., p. 33.

A união econômica, por sua vez, consolida-se quando os Estados-membros de um mercado comum unificam suas políticas internas. Ou seja, passam a coordenar suas áreas monetária, fiscal, industrial, agrícola etc. Segundo Bella Balassa, na união econômica coordena-se a supressão de restrições aos movimentos de mercadorias e fatores de produção com certo grau de harmonização de políticas econômicas nacionais. A união monetária, por sua vez, implica estabelecer, como mínimo, câmbios fixos e conversibilidade obrigatória das moedas nacionais, com o propósito de impedir que os Estados modifiquem unilateralmente as condições de câmbio, alterando o valor de suas moedas.<sup>34</sup> No caso da União Europeia, a união econômica e monetária entrou em vigor em 1993 com o Tratado de Maastricht.<sup>35</sup>

A união econômica total

[...] representa a forma de integração mais completa a altamente sofisticada, além da coordenação e unificação das economias nacionais dos Estados membros, o bloco econômico contará com um Parlamento comum, uma política exterior e defesa e de interior e justiça também comuns. Como exemplo desse tipo de união total cita-se as federações como os Estados Unidos.<sup>36</sup>

Atualmente, a União Europeia representa o bloco econômico em estágio de integração mais avançado, demonstrando já alguns elementos desta última etapa acima descrita. Importa salientar que o estudo da integração econômica estruturado por Bella Balassa relaciona-se à compreensão do caso europeu quando se verifica neste a ocorrência de algumas das fases de integração definidas por este autor, ou semelhantes a estas, no sentido de comporem uma integração progressiva. Todavia, conforme já mencionado, é importante destacar que o desenvolvimento da integração econômica na organização europeia se deu de forma autônoma sem a estrita sequência dos passos elencados por Balassa,

---

<sup>34</sup> Ver: BALASSA, Bella. **Hacia una Teoría de la Integración Económica**, em Integración de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 3-14.

<sup>35</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 56.

<sup>36</sup> Ibidem.

ocorrendo conjuntamente com a integração política. Para entender este processo, tão diferenciado dos demais, foram utilizadas e desenvolvidas diversas teorias, como será abordado em seguida.

### 1.3 TEORIAS DE INTEGRAÇÃO

Com relação ao estudo da integração europeia, embora haja relativamente pouco desacordo sobre os fatos e mesmo sobre as motivações dos atores para iniciarem tal processo, ainda não há uma teoria dominante que possa explicar adequadamente a dinâmica (ou até mesmo a estática) de uma estrutura tão complexa<sup>37</sup>. Sendo assim, levando-se em consideração os diversos propósitos das doutrinas de integração, seja explicar o que é integração e seus motivos, ou aprofundar conhecimentos sobre as características, formas e funcionamento da UE<sup>38</sup>, elas podem ser divididas em quatro grandes grupos de acordo com o proposto por Antje Wiener e Thomas Diez.<sup>39</sup>

Em um primeiro conjunto, encontra-se o denominado período pré-normativo, que antecedeu o início oficial da formação da organização europeia marcado pela assinatura do Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Nesse momento, ganham destaque no cenário acadêmico os aportes federalista e funcionalista. Na sequência, tem-se a primeira fase das teorias europeias, com os pensamentos do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo. Em um segundo grupo, marcado pela releitura dos aportes anteriores, ganham espaço as ideias do intergovernamentalismo liberal (ou neointergovernamentalismo), do neo-neofuncionalismo e do neoinstitucionalismo. Por fim, em uma terceira etapa, marcada por preocupações com a construção da União Europeia e indagações sobre a legitimidade de sua governança, sobressaem as discussões teóricas embasadas nas averiguações

---

<sup>37</sup> SCHMITTER, Philippe. C. **A experiência da integração europeia e seu potencial para integração regional**. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/ln/n80/02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/02.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

<sup>38</sup> Ver: CLOSA, Carlos. **Sistema Político de la Unión Europea**. Madrid: Complutense, 1997, p. 166.

<sup>39</sup> DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. Op. cit., p. 1-24.

institucionalistas e construtivistas que, por sua vez, contribuíram para a compreensão das abordagens de governança.<sup>40</sup>

Sem ignorar a grande variedade de contribuições para o estudo da integração europeia, para a realização desta pesquisa serão apresentadas em um primeiro momento as teorias federalista, funcionalista, neofuncionalista e intergovernamentalista. Esta escolha foi feita em função de estes aportes representarem os quatro clássicos modelos de interpretação e até forças propulsoras da formação da UE.<sup>41</sup>

### 1.3.1 Federalismo

Elencadas as teorias a serem apresentadas, cabe iniciar esta breve apresentação com um sintético enunciado sobre o Federalismo. Em função de não haver um corte acadêmico claramente definido e, portanto, pensadores formadores de uma teoria / escola do federalismo europeu, este pensamento pode ser classificado facilmente, pelo menos em seu início, mais como um movimento político do que com uma teoria<sup>42</sup>. O ideário federalista de modo geral propõe a integração dos Estados por meio de um quadro institucional, no qual as unidades políticas conservam certa autonomia.<sup>43</sup> A moderna proposta federalista, cujos princípios serão expostos adiante, encontra raízes antigas na ciência política com pensadores europeus

#### a) Antecedentes Histórico-Conceituais

---

<sup>40</sup> Ibidem. Governança pode ser entendida como conjunto de “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”. In: ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 15.

<sup>41</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit.

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 48.

<sup>43</sup> BRAILLARD, Philippe. Op. cit., p. 190-194.



Um clássico antecedente do pensamento federalista é encontrado na obra de Immanuel Kant, *À Paz Perpétua*, de 1795, no qual o autor defende uma federação em expansão, que representaria a melhor salvaguarda contra temor da guerra. Kant propunha a criação de uma federação universal com um governo supranacional<sup>44</sup> Além de Immanuel Kant, outros autores clássicos como “Rousseau e Montesquieu já vislumbravam uma forma política de associação de povos com *ratio* federalista”.<sup>45</sup>

Outro importante marco para a corrente federal foi construído durante o processo de independência dos Estados Unidos, no século XVIII, quando artigos publicados por James Madison, Alexandre Hamilton e John Hay, que ficariam conhecidos como “os Artigos Federalistas”, ou “o Federalista”, trouxeram elementos que pautariam a construção do Estado Federal Americano. Estes teóricos defendiam um modelo assentado na divisão dos poderes, no sistema de controle e equilíbrio em favor do cidadão, na elaboração de um documento constitucional e no sistema judicial para solucionar conflitos.<sup>46</sup>

Na história recente da Europa, o ideário federalista ressurgiu entre guerras com o Movimento da União Pan-Europeia, liderado pelo Conde Richard Coudenhove Kalergi (1894-1972), e sua tese de uma Europa federalista, difundida no livro *Manifesto Pan-Europa* (1923). Esta proposta visava a criação de uma União Federal dos Estados Europeus<sup>47</sup>. Outro relevante documento, datado de 1941, foi o *Manifesto de Ventotene*, de Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, que advogava ideias federalistas em um movimento de resistência antifascista.<sup>48</sup> A estratégia federalista de Altiero Spinelli foi por ele definida como “radicalismo democrático”, estruturado com base na elaboração de um novo tratado para a Europa depois de uma assembleia parlamentar. Este modelo ficou

<sup>44</sup> Ver: KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Tradução de Marco Antonio de A. Zingano. São Paulo: L&PM Editores, 1989.

<sup>45</sup> In: KAKU, Willian Smith. **O Atual confronto político-institucional da União Européia**: a organização internacional e o federalismo em questão. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2003. p.130.

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 62.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 46.

<sup>48</sup> BURGESS, Michael. Federalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. **European Integration Theory**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009. p. 31.

conhecido como método constitucional, por advogar em favor de um parlamento eleito que atuaria como uma voz europeia na mobilização da opinião pública por uma federação.<sup>49</sup> Spinelli defendia planos federalistas buscando formar um pequeno núcleo de não conformistas, afirmando que os Estados nacionais haviam perdido seus direitos (soberanos absolutos) a partir do momento em que não puderam mais garantir a segurança política e econômica de seus cidadãos.<sup>50</sup>

A voz que surgiu como grande rival de Spinelli foi a de a Jean Monnet, sempre acreditando que a estratégia política concreta para uma união europeia seria a de pequenos passos, inicialmente na esfera econômica, que, ao expandir-se para outros setores, levaria a uma Europa federal. Iniciando, portanto, das instituições e não dos cidadãos, como propunha Spinelli.<sup>51</sup>

Em termos práticos, todavia, não há como negar que o mais importante evento para a fixação do ideário federalista, como uma proposta de força para a Europa, foi o Congresso Europeu de 1948. Neste evento, reuniram-se em torno de setecentos e cinquenta delegados de dezesseis países, que debateram o futuro da Europa por meio de propostas de caráter federal e intergovernamental. Este Congresso deu início ao Movimento Europeu, formado por vários grupos dedicados à causa da integração do continente.<sup>52</sup> Importa salientar, ainda, no sentido de incentivo à formação de uma Europa federada, a declaração de Wiston Churchill (ex-primeiro-ministro britânico) em 1946, na cidade de Zurique, na qual este se mostrou favorável à criação dos Estados Unidos da Europa.<sup>53</sup>

Percebe-se, no estudo dos antecedentes do pensamento federalista, a vontade sempre corrente no imaginário humano de se evitar a guerra entre as nações, um mal que sempre se fez presente na história da humanidade e que foi fortemente vivenciado no cotidiano europeu da primeira metade do século XX. Nesse sentido, pode-se

---

<sup>49</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>50</sup> SPINELLI, Altiero. The Growth of the European Movement since the Second World War. In: HODGES, Michael (ed.). **European Integration**. Harmondsworth: Penquin, 1972. p. 68.

<sup>51</sup> BURGESS, Michael. Op. cit., p. 31.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 117.

contextualizar a retomada de pensamentos como os de Kant, no momento em que a Europa buscava se reorganizar e erradicar os conflitos de seu cotidiano, como um dos impulsionadores do desenvolvimento de manifestos, projetos e movimentos de cunho federalista. Ideário este que, embora tenha provocado reações contrárias por parte de alguns Estados, esteve presente em vários momentos ao longo da história do continente.

#### b) Pressupostos Teóricos

Conforme mencionado acima, embora o federalismo tenha sido muito atrativo para os estudos deste processo de integração europeu, em função da diversidade e quantidade de Estados deste continente, ele não possui uma clara escola acadêmica, como mais adiante será observado com o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo. Isso se deve ao fato de que o ideário federalista, em parte se assemelha mais a um projeto político, uma ideologia, do que necessariamente a uma teoria<sup>54</sup>. Todavia, estudos teóricos recentes procuram apresentar o referido pensamento de forma mais estruturada enquanto modelo científico.

O federalismo, de acordo com Michael Burgess, é uma palavra usada para descrever diferentes fenômenos e tem variados significados para cada contexto, representando, por exemplo, desunião para cenários como o indiano e britânico, ou união para alemães e americanos. Este fato decorre da experiência histórica e constituição de cada realidade. Para o referido autor, dada a diversidade de significados, uma Europa federal não necessariamente corresponderia a um Estado federal como se conhece modernamente, a exemplo dos EUA.<sup>55</sup>

De acordo com Burgess, uma melhor compreensão do que representa a proposta federalista inicia-se com um estudo do termo “federal”. Esta expressão, que deriva do latim *foedus*, significa uma espécie de acordo, contrato, barganha, sendo que sua formação é baseada em certos princípios, como: igualdade, reciprocidade, tolerância, reconhecimento e respeito.<sup>56</sup> É de suma importância também a diferenciação entre os termos federalismo e federação.

---

<sup>54</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 31.

<sup>55</sup> BURGESS, Michael. Op. cit., p. 25.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 28.

Federalismo pode ser entendido como uma ideologia política e/ou filosofia política compreendendo identidades variadas e interesses que são agrupados em torno de fatores históricos, culturais, sociais, econômicos, ideológicos, intelectuais e filosóficos tornando-o efetivamente a dinâmica que foi a *raison d'être* da origem das federações [...] Federação é, todavia, definida como um arranjo institucional, tomando a forma de um Estado soberano e distinto de outras formas de Estado pelo fato de que o governo central deste incorpora unidades regionais nos seus processos decisórios.<sup>57</sup>

Sendo assim, é perfeitamente possível a existência de um ideário federalista sem a necessidade de uma federação. Mas não há federação sem federalismo. Em função desta elasticidade conceitual, o federalismo “[...] tem sido descrito como um conceito muito conveniente, crescentemente popular, (mas) sempre ambíguo e por vezes perigoso”.<sup>58</sup>

Com isso, Burgess salienta ainda que uma união federal não necessariamente configura uma federação. Nesse sentido, uma união federal representaria um tipo particular de integração, baseada no reconhecimento formal da diferença e diversidade. Nesta situação, entidades independentes se agrupariam para formar uma nova instituição à qual cederiam parte de suas autonomias, retendo algumas de suas atribuições originais e competências, no tocante à preservação e promoção de suas culturas, interesses, identidades e senso de autodefinição.<sup>59</sup>

Nota-se, portanto, que para o supracitado autor, o federalismo está diretamente relacionado com unidade e diversidade, e expressa ambos simultaneamente. Sendo que esta proposta, no contexto da União Europeia, representa a aplicação de princípios federais ao processo de integração.<sup>60</sup> O federalismo é também um conceito organizacional,

---

<sup>57</sup> Ibidem, p. 29.

<sup>58</sup> In: ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 23.

<sup>59</sup> BURGESS, Michael. Op. cit., p. 31.

<sup>60</sup> Ibidem.

apresentando-se essencialmente anti-absolutista e anticoncentralista. Seus termos-chave poderiam então ser resumidos em: autonomia, solidariedade e pluralismo, cidadania e subsidiariedade. Este modelo prevê que as decisões políticas devem ser tomadas no nível mais baixo possível, o que implica a construção de uma união de baixo para cima e não o contrário.<sup>61</sup>

A expectativa de um Estado federal, como um ponto final do projeto federalista, sugere que os autores deste aporte o veem como um desejável ou inevitável modo de governo<sup>62</sup>. Para os federalistas, o Estado federal é pautado pela centralização de competências políticas. Isso ajuda a diferenciar uma federação de uma confederação, na qual as capacidades políticas em áreas específicas, que afetam a soberania, permanecem largamente nas mãos dos Estados. Esta centralização federalista deve ser equilibrada, todavia, pela democratização, caracterizada esta que permitiria, de certa forma, a devolução de autoridade política aos cidadãos no ato de escolherem seus representantes centrais. O projeto federal pensa que seja possível organizar a unidade autônoma com a busca de objetivos comuns. A perseguição destes objetivos deve ser, portanto, constitucionalizada e não deixada a cargo da diplomacia intergovernamental tradicional.<sup>63</sup>

Importa salientar que este método constitucional é um ponto de discórdia entre os pensadores federalistas. Alguns defendem que a federação deveria surgir com um ato constitucionalista imediato e revolucionário. Outros, definidos como gradualistas, argumentam que os ideais devem ser propostos e cultivados como um movimento popular para que isso crie um ímpeto federal nas elites. Apesar das divergências, um ponto fundamental para os federalistas é a questão política, tendo-se em vista que, para a maioria, os problemas políticos requerem soluções políticas.

Para seus defensores, o federalismo tem duas grandes vantagens. A primeira delas refere-se à suposição de que uma organização federal preveniria a tomada do sistema por um grupo específico, como por exemplo, por um movimento nacionalista. O segundo benefício pauta-se

---

<sup>61</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 31.

<sup>62</sup> PENTLAND, Charles. **International Theory and European Integration**. London: Farber and Farber. 1973, p.149.

<sup>63</sup> SPINELLI, Altiero. Op. cit., p. 68.

na suposição de que os Estados federados se tornam mais fortes diante de ameaças externas, haja vista a conjugação de forças das partes.<sup>64</sup>

Uma das principais críticas levantadas ao federalismo refere-se ao fato de que qualquer discussão sobre este modelo aplicada à unificação europeia demonstra como pode ser sutil a fronteira entre uma análise teórica e uma defesa política. Portanto, é difícil separar a teoria federalista de seu discurso de defesa, sendo igualmente complicada a construção de uma estrutura interpretativa coerente. Sendo, com isso, este pensamento criticado como uma ideologia. Outro ponto questionado é a ideia da criação de uma Europa federal, a exemplo dos modelos americano, canadense ou alemão, quando esta comporta uma variedade de processos de integração de níveis diferenciados, e com objetivos e realidades igualmente diversos, constituindo algo *sui generis*, até para a teoria federalista.<sup>65</sup>

### 1.3.2 Funcionalismo

#### a) Antecedentes Histórico-Conceituais

Antecessor do neofuncionalismo, o funcionalismo, teoria econômica popular no período entre guerras, encontra suas fundações na visão positiva do homem, entendendo o progresso racional e pacífico como possível, não considerando o conflito e a desarmonia como condição endêmica da humanidade.<sup>66</sup> Esta teoria, segundo Paul Taylor, é um “antecessor intelectual de diversas abordagens mais recentes com foco de estudo na ordem internacional, como o aporte da interdependência, teorias sobre a sociedade global, articulação política e regimes”.<sup>67</sup>

A corrente funcionalista tem como grande expoente o teórico romeno David Mitrany (1888-1975), cuja formação deu-se na *London*

<sup>64</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 26.

<sup>65</sup> NUGENT, Niel. **The Government and Politics of the European Union**. 5.ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 463-491.

<sup>66</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 31.

<sup>67</sup> TAYLOR, Paul. Functionalism: The approach of David Mitrany. In: GROOM, A. J. R.; TAYLOR, Paul (eds.). **Frameworks for International Co-operation**. Londres: Pinder. 1994, p.125.

*School of Economics*, tendo desenvolvido seu trabalho principalmente na Inglaterra. Nesse ambiente, entre as duas grandes guerras mundiais, o referido teórico foi fortemente influenciado pelos ideais pacifistas que se faziam presentes na política, bem como pelos pensamentos antidogmáticos nas ciências sociais, marcados pela emergência do pluralismo inglês.<sup>68</sup>

A base do funcionalismo encontra-se na obra de Mitrany “*A Working for Peace System*”, publicada em 1943.<sup>69</sup> Nesta obra, o referido autor teoriza, assim como os federalistas, sobre condições para o fim dos conflitos humanos, sendo, portanto, marcante a influência do fim da segunda guerra na elaboração desta obra. Todavia, para Mitrany, diferentemente dos federalistas, o ponto fundamental para a paz não seria a questão do tipo ideal de sociedade internacional (no caso uma federação), mas sim indagações sobre suas essenciais funções. Nesse sentido, seu modelo teórico estrutura-se na urgência de se dar prioridade às necessidades humanas, ou ao bem-estar público, em detrimento da ‘santificação’ do Estado-nação, ou da celebração de qualquer tipo de ideologia (como os arroubos nacionalistas que haviam conduzido a humanidade a duas guerras mundiais). Para alcançar o objetivo de prover as necessidades humanas para além da ineficaz e conflituosa atuação do Estado, Mitrany afirmava que os homens deveriam ser racionais a respeito de suas necessidades e criativos para construção de instituições que objetivassem a persecução das funções (provimento das necessidades humanas) a elas devidas nas suas realizações, derivando daí o termo funcionalismo.<sup>70</sup> Este autor promoveu, portanto, uma visão tecnocrata da ideia de governança.

De acordo com o proposto pelo supracitado pensador, observa-se que algumas necessidades humanas seriam mais bem supridas quando ignoradas as convenções do território nacional. Sendo que as defendidas instituições supranacionais seriam mais eficientes no provimento do bem-estar social do que os governos nacionais.<sup>71</sup> Importa salientar ainda que, nos estudos de Mitrany, há uma noção quase darwiniana de

---

<sup>68</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>69</sup> Ver: MITRANY, David. **A Working for Peace System**: an argument for the functional development of international organizations. Londres: RIIA, 1943.

<sup>70</sup> Ver: MITRANY, David. Op. cit.

<sup>71</sup> Ver: MITRANY, David. Op. cit.

evolução. Este fato é percebido quando o autor utiliza-se da linguagem da seleção natural para descrever como, e porque, as organizações internacionais funcionais iriam racionalizar e desenvolver a realidade posta.<sup>72</sup>

De fato, embora tenha lançado algumas bases para a consolidação da integração europeia, David Mitrany, na realidade, possuía opinião contrária à integração regional, que era vista por ele como um desvio de seu projeto global. Segundo Mitrany,

Entre a concepção de uniões continentais e ligas universais há uma diferença não apenas de gradação, mas também de essência. A primeira procederia no formato antigo pela definição de um território, a outra pela definição de funções e, enquanto as uniões definiriam seus territórios com significados de diferenciação entre membros e os de fora, uma liga mundial selecionaria e definiria funções em um propósito em busca da integração no que diz respeito aos interesses de todos<sup>73</sup>.

Dito de outra forma, para o teórico funcionalista, o regionalismo é um meio para reprodução das falhas do sistema de Estados.<sup>74</sup>

## b) Pressupostos Teóricos

A proposta principal desta corrente teórica, conforme já mencionado, configura-se na busca da paz pela criação de uma densa rede de organizações com funções específicas, formando uma verdadeira organização supranacional, na qual se generalize uma cooperação funcional entre os Estados, interação esta que impediria a guerra.

---

<sup>72</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 35.

<sup>73</sup> In: MITRANY, David. **The Progress of International Government**. Londres: George Allen and Unwin, 1933. p.116.

<sup>74</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 37. Ainda que contrário à integração em função da manutenção da lógica estatal, como ocorrido com a Comunidade Econômica Europeia a partir da década de 1960, Mitrany mostrou-se elogioso à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em virtude da maior tecnicidade deste organismo. ROSAMOND, Ben. Op. cit. p. 38.



Constata-se, com este conceito, que a autoridade principal na interação entre os países, para os funcionalistas, não advém do campo político, mas sim da área técnica.<sup>75</sup> Para Mitrany, principal autor desta corrente, o fato de as organizações funcionais basearem-se no engajamento racional com as reais necessidades humanas significa que a operação destas derivará em benefícios, os quais encorajarão mais participação nas organizações e adesão a estas. Assim sendo, a complexa teia de instituições cimentaria um processo de crescente interdependência entre os Estados.<sup>76</sup>

Apesar de seu autor principal defender uma opinião contrária aos processos de integração regional, o funcionalismo lançou as bases para estruturação da corrente neofuncionalista, teoria estreitamente associada com o desenvolvimento das Comunidades Europeias. Em muitos aspectos, a observância da tecnicidade como fonte de união para além da política e a lógica evolutiva de mecanismos integracionista proposto por Mitrany anteciparam a ideia do transbordamento, um dos argumentos basilares do neofuncionalismo que será estudado em seguida.

Salienta-se ainda que o funcionalismo de Mitrany proporcionou também importantes inovações para o estudo das Relações Internacionais, postulando uma alternativa para a construção de uma ordem internacional pós-westfaliana, ou seja, para além das bases do sistema interestatal. Nesse sentido, o trabalho do referido teórico pode ser lido como uma antecipação de algumas questões da interdependência suscitadas por Keohane e Nye, do transnacionalismo e da governança sem governo de Rossenau<sup>77</sup>. Influenciando, portanto, sucessivamente, os atuais estudos sobre a governança na União Europeia.<sup>78</sup>

Quanto às críticas ao modelo funcionalista, são três os principais argumentos. O primeiro deriva da ideia de que a determinação das necessidades humanas adviria de um exercício tecnocrático racional. Questiona-se a real capacidade de determinação destas necessidades, que

---

<sup>75</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 50.

<sup>76</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 36.

<sup>77</sup> Governança é usualmente definida como um exercício de autoridade com ou sem instituições formais de governo. Respectivamente denominadas, por James Rosenau, de governanças com e sem governo. Ver: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. Op. cit.

<sup>78</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 36.

seriam supridas pelas instituições funcionais e por uma sociedade marcada pela predominância de uma economia de mercado pautada pela lógica capitalista. O segundo questionamento refere-se à capacidade humana e dos governos de moverem-se em direções racionais.<sup>79</sup> Um terceiro ponto diz respeito à pouca capacidade de predição deste modelo, sendo o funcionalismo quase que um discurso em favor de seus ideais, mais do que uma comprovação dos pressupostos defendidos, caracterizando-se para alguns críticos, portanto, pela falta de rigor científico.<sup>80</sup>

### 1.3.3. Neofuncionalismo

#### a) Antecedentes Histórico-Conceituais

Conhecidas as bases do pensamento funcionalista, pode-se investigar as principais características do neofuncionalismo, que encontra seus pressupostos nas ideias originais de David Mitrany. O neofuncionalismo, surgido entre as décadas de 1950 e 1960, também baseia-se, além do ideário funcional, no desenvolvimento de uma nova ciência social, emergente nos Estados Unidos neste período. Esse contexto foi notadamente marcado pela tentativa de dar ao estudo do fenômeno social e político maior rigor científico pela geração de hipóteses testáveis aos assuntos investigados. Em função disso, o neofuncionalismo guia-se pelo desejo de explicar, classificar e gerar hipóteses que norteassem novas investigações científicas. Sendo assim, com este novo rigor acadêmico, diferencia-se do federalismo e do funcionalismo, que basicamente propunham formas de convívio mais pacíficas para o sistema internacional.<sup>81</sup>

Além deste ambiente investigativo em que surge, a teoria neofuncionalista caracteriza-se para muitos como sinônimo de teoria da integração, haja vista estar ligada às estratégias dos fundadores do processo de integração da União Europeia. Havendo, portanto, uma clara semelhança entre o famoso Método Monnet e os escritos de um dos

---

<sup>79</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>80</sup> HAAS, Ernst. **Beyond the Nation States: Functionalism and International Organizations**. Stanford: Stanford University Press. 1964, p. 7.

<sup>81</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 50.

fundadores desta corrente teórica, Ernest Bernard Haas. Configura-se, assim, uma clara interface de teoria *versus* prática.<sup>82</sup>

O neofuncionalismo, desta forma contextualizado, encontra seus primeiros pressupostos nos escritos de Ernst Haas<sup>83</sup>, em seu livro *The Uniting of Europe* (primeiramente publicado em 1958) e em suas obras seguintes *Beyond Nation States* (1964), além de uma série de artigos publicados nos anos 1960, também versando sobre as propostas neofuncionais. Outro teórico contemporâneo a Haas, importante para o desenvolvimento deste aporte, foi o pesquisador Leon Lindeberg<sup>84</sup>, com destaque para sua obra *The Political Dynamics of European Economic Integration* (1963).<sup>85</sup>

Os neofuncionalistas, via de regra, buscam respostas para questionamentos como: o que é integração e como ocorre este fenômeno. Esta teoria, formulada entre os anos 1950 e 1960, com base nos trabalhos pioneiros já mencionados de Ernst B. Haas e Leon

<sup>82</sup> Ibidem p. 51.

<sup>83</sup> Ernst Bernard Haas (1924 - 2003) foi um cientista-político alemão que apresentou inúmeras contribuições para discussões teóricas no campo das Relações Internacionais. Haas nasceu em Frankfurt, na Alemanha, em 1924, em uma família judia, emigrando para os EUA em 1938. Este teórico começou sua carreira acadêmica em 1951 na Universidade de Berkeley, onde permaneceu até sua morte. Ao longo de sua carreira acadêmica foi uma das maiores autoridades em teoria das Relações Internacionais, e foi também o fundador do neofuncionalismo. Haas era membro da Academia Americana de Artes e Ciências, e atuou como consultor para várias organizações nacionais e internacionais. Em 1997, seu livro *The Uniting of Europe* foi escolhido como uma das 50 obras mais importantes nas Relações Internacionais no século XX pela revista *Foreign Affairs*. MEDEIROS, M. A. **Ernst Haas**. Disponível em: <<http://mgpufpeturmax.com/wp-content/uploads/2011/04/Ernst-B.-Haas-Texto-do-Prof.-Marcelo-Medeiros-Rela%C3%A7%C3%B5es-Internacionais.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2011.

<sup>84</sup> Tem como áreas de pesquisa a economia política e a política europeia. Entre suas numerosas publicações, estão *Political Dynamics of European Integration*, *Europe's Would Be Polity*, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, e *The Governance of the American Economy* (com Rogers Hollingsworth and John Campbell). Disponível em: < <http://polisci.wisc.edu/people/person.aspx?id=1102>>. Acesso em: 12 set. 2011.

<sup>85</sup> Ver: LINDEBERG, Leon. **The Political Dynamics of European Economic Integration**. Stanford: Cambridge University Press, 1963.

Lindberg, combina mecanismos funcionalistas com objetivos federalistas. Sendo assim, outra importante figura intelectual para o funcionalismo, assim como para o federalismo, foi Jean Monnet, que reconheceu a importância do mecanismo de *spill over* (que será exposto a seguir), um dos principais pressupostos do neofuncionalismo, antes mesmo que este fosse academicamente descrito.<sup>86</sup>

## b) Pressupostos Teóricos

A obra destes autores, considerados precursores no neofuncionalismo, como o nome desta teoria sugere, percorre um caminho de suave crítica e inspira-se no anteriormente mencionado funcionalismo. Todavia, o ponto de partida destes novos funcionalistas é a reinserção da agenda política no processo de integração. Sendo este o grande motivador da formação da comunidade política pós-nacional, e não apenas a automaticidade tecnocrática, conforme sugerido por Mitrany.<sup>87</sup>

Outra característica marcante do neofuncionalismo é a conceituação da integração como um processo que emerge em uma sociedade política plural, marcada por diversos atores. Nesse sentido, o neofuncionalismo tende a ser percebido como uma teoria pluralista. Segundo Lindberg, a ciência política pluralista percebe a sociedade como composta por diversos atores que configuram variados grupos, havendo, portanto, uma competição entre eles no processo decisório de busca por influência política<sup>88</sup>, que perseguem seus interesses e os encontram no processo de integração. A presença de muitos agentes no processo de integração fica evidente nos conceitos propostos pelos dois supracitados autores.

Ambos os precursores teóricos, Haas e Lindberg, trazem, cada qual, um conceito de integração, ideias que contêm os principais elementos da teoria neofuncionalista e que são marcadamente definições políticas. Para Ernst Haas,

---

<sup>86</sup> NIEMANN, Arne; SCHMITTER, Philippe. C. Neofunctionalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. **Theory of European Integration**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009. p. 46.

<sup>87</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 55.

<sup>88</sup> LINDBERG, Leon. Op. cit., p. 9.

[...] integração é o processo no qual os atores em contextos nacionais distintos são persuadidos a mudar suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo e ampliado centro, onde instituições possuem ou demandem jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes. O resultado final de um processo de integração política é uma nova comunidade política, superimposta sobre as anteriores.<sup>89</sup>

Já para Lindberg, integração representa

[...] o processo pelo qual as nações renunciam ao desejo e habilidade para conduzir suas políticas externa e interna independentemente um do outro, buscando, em vez de tomar decisões conjuntas, delegar a tomada de decisões para os órgãos de um novo centro. Sendo o processo pelo qual os atores políticos em várias configurações diferentes são persuadidos a mudar suas expectativas nas atividades políticas para este novo centro.<sup>90</sup>

Além da ideia pluralista proposta por esta teoria, outros pressupostos básicos do neofuncionalismo podem ser extraídos da análise destes conceitos. Nesse sentido, cabe destacar a importância de fatores da política doméstica no processo de integração. Sendo assim, com relação às questões sociais e políticas, os neofuncionalistas percebem estas primeiramente como uma criação das elites, focando, por este motivo, no estudo das elites governamentais.<sup>91</sup>

Verifica-se nestes conceitos também a transferência de lealdades da sociedade política plural, do nível nacional, para um supranacional, fato a partir do qual podem ser destacados dois pontos chaves da teoria: a questão da transferência de lealdade, como dito anteriormente, e a própria ideia de supranacionalidade. A abordagem da lealdade é fundamental na obra de Ernst Haas, que a define como um atributo das

---

<sup>89</sup> In: HAAS, Ernst. Op. cit., p. 16.

<sup>90</sup> In: LINDBERG, Leon. Op. cit., p. 6.

<sup>91</sup> NIEMANN, Arne; SCHMITTER, Philippe C. Op. cit., p. 46.

comunidades políticas, sendo que a “[...] população é leal a uma série de símbolos e instituições quando habitualmente e previsivelmente, sobre longos períodos, obedece a injunções de autoridade e vira-se para eles para satisfação de importantes expectativas.”<sup>92</sup> Comunidade política, por sua vez, é entendida como “[...] uma condição na qual grupos específicos de indivíduos mostram mais lealdade para suas instituições políticas centrais que a qualquer outra autoridade política.”<sup>93</sup>

Sendo assim, para os neofuncionalistas, padrões de integração tornar-se-ão aparentes em mudanças de comportamento de grupos, na percepção da transferência do *locus* da autoridade e poder e, consequentemente, da lealdade do meio nacional para a esfera supranacional.<sup>94</sup> Importa ressaltar ainda que, para Lindeberg, também pode ser o caso de grupos mudarem sua “[...] organização política e táticas para ganhar acesso, e para influenciar, um novo centro decisório que tenha se desenvolvido.”<sup>95</sup> Com isso, assume-se, com base na ideia de integração proposta neste modelo, que as instituições formadas neste processo apresentarão características substancialmente diferentes das normalmente associadas a tradicionais organizações internacionais. Devendo, em função da transferência de lealdades, apresentar acesso direto a estes grupos e sociedades que as instituíram.<sup>96</sup>

Percebe-se assim, que os neofuncionalistas dão maior ênfase ao papel dos atores não estatais, “[...] especialmente ao ‘secretariado’ da organização regional envolvida e aqueles movimentos sociais e associações de interesses que se formam em âmbito regional.”<sup>97</sup> Nesse contexto, os Estados continuam como atores importantes no processo, mas não determinam exclusivamente a direção e o alcance deste.

A principal questão que emerge das premissas neofuncionais já abordadas, é como ou por que mecanismo ocorreria o processo de integração e estas transferências de lealdades. Sendo a identificação deste procedimento definida como *spill over*, ou transbordamento, considerado a grande contribuição deste aporte.

<sup>92</sup> In: HAAS, Ernst. Op. cit., p. 5.

<sup>93</sup> Idem

<sup>94</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 56.

<sup>95</sup> In: LINDEBERG, Leon. Op. cit., p. 9.

<sup>96</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 56.

<sup>97</sup> In: SCHMITTER, Philippe C. Op. cit., p.11.

A base da explicação neofuncionalista sobre o processo integracionista europeu é definida pela ideia de *spill over* ou transbordamento. Ernst Haas descreve uma lógica expansiva de integração de setores da economia. Nesse sentido, a integração, inicialmente proposta em um setor marginal da economia, gera pressões técnicas, levando os Estados a implementá-la em outros âmbitos. Com isso, o processo vai passando de um centro a outro, quando estes transbordam suas demandas e expectativas. Tal fato, em princípio, abrangeria áreas estritamente econômicas e, em sua evolução, se estenderia para áreas políticas diante da dificuldade de estabelecer uma separação entre ambas.<sup>98</sup>

Lindberg define o *spill over* como “[...] uma situação na qual uma dada ação, relacionada a um campo específico, cria uma realidade na qual é gerada uma nova condição e uma necessidade para mais ações [...]”<sup>99</sup>. Sendo assim, o transbordamento para Haas é uma lógica expansiva que levou a integração europeia em um setor, o da economia do carvão e do aço, a gerar novas necessidades em outros âmbitos econômicos, que acabaram por integrar-se sucessivamente.<sup>100</sup> Nota-se que a lógica funcional e progressiva de Haas e Lindberg reproduz o pensamento de economistas sobre a integração econômica internacional, a exemplo de Jacob Viner e Bella Ballassa, estudados no início deste capítulo.

Seguindo o mecanismo do *spill over*, verifica-se nos estudos de Ernst Haas, assim como no pensamento de Jean Monnet, que a automaticidade do processo econômico demanda também certa atividade política. Sendo que a integração econômica requer em grande medida uma capacidade regulatória supranacional, fato que leva à assertiva de que a política irá seguir a economia.<sup>101</sup>

Com relação à ideia de transbordamento, importa ainda mencionar, de acordo com o observado por Haas, que alguns setores contêm maior potencial para a ocorrência deste fato que outros. No caso, para conter este maior potencial, os setores devem estar conectados com

<sup>98</sup> SCHMITTER, Philippe. Three Neofunctionalist Hypothesis About International Integration. **International Organization**, n.23, 1969, p.165.

<sup>99</sup> In: LINDBERG, Leon. Op. cit., p.10.

<sup>100</sup> Ver: HAAS, Ernst. Op. cit., p. 283-317.

<sup>101</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 61.

sentimentos de necessidades e expectativas básicas, isso é, naquelas áreas de baixa política funcional, na qual o impacto do dia a dia sobre as vidas das pessoas pode ser sentido mais facilmente, em vez de grandes questões de cultura e defesa.<sup>102</sup>

Durante as últimas décadas, o neofuncionalismo inicialmente proposto por Ernest Haas e Leon Lindberg foi reformulado por diversos pensadores, tais como Philippe C. Schmitter, Stuart Scheingold e Joseph Nye, sendo criticado e retomado pelo próprio Haas. Muito da reestruturação deste pensamento deveu-se à necessidade sentida por alguns teóricos de tornar o referido aporte um modelo explicativo para outros processos de integração e não mantê-lo apenas, como acusavam os críticos, como um estudo do caso europeu. Como uma teoria do regionalismo, o neofuncionalismo precisava responder ao surgimento de áreas de livre comércio na Ásia, América Latina e América do Norte. Em função do surgimento dos blocos econômicos e do desenvolvimento das teorias de relações internacionais, houve também uma apropriação por estas de princípios neofuncionais e sua releitura.<sup>103</sup>

Inaugurando esta nova fase, ao pensar o processo de integração entre Estados para além da realidade europeia, novamente ganha destaque Ernst Haas, com seu artigo *International Integration: the European and the Universal Process* (1961). Neste artigo, Haas analisa se o processo europeu é capaz de influenciar outros movimentos integracionistas, bem como quais as condições necessárias para implementação de tal movimento. Nesse sentido, este autor identifica três condições fundamentais: estrutura social pluralista, grande desenvolvimento econômico e industrial e padrões ideológicos comuns entre os participantes do projeto. Conclusivamente, o estudioso assegura que a integração em outro contexto regional, ou universal, sob a égide das Nações Unidas, seria muito limitada pela falta dos referidos

---

<sup>102</sup> HAAS, Ernst. **International Integration**: The European and the Universal Process. International Organizations, Vol. 15. Nº 3. 1961. p. 366-392. Disponível em: < <http://asrudiancenter.files.wordpress.com/2010/01/haas1961.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

<sup>103</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 69.



fatores.<sup>104</sup> A questão das condições para persecução de um processo de integração tornou-se, a partir de então, uma das principais buscas dos teóricos neofuncionais, estudo, por muitos, definido como regionalismo comparativo.<sup>105</sup>

Além das críticas e releituras realizadas pelos próprios neofuncionalistas, outros teóricos das relações internacionais também passaram a questionar algumas premissas desta teoria. Joseph Nye, conhecido teórico da interdependência, defendia que o processo de *spill over* não seria a única dinâmica integrativa relevante. Este autor argumentava que, mesmo no caso europeu, a ideia de transbordamento servia apenas para explicar os anos de formação da Comunidade Europeia, mas não explicava satisfatoriamente a política de integração após os anos 1960. Para Joseph Nye, as condições preexistentes de um processo de integração são importantes, mas devem ser subdivididas em dois grupos: questões estruturais, aos moldes neofuncionais clássicos, e questões perceptivas, claramente de ordem mais subjetiva. Neste segundo quesito reside a grande novidade da crítica efetuada por Nye, ao trazer para a discussão acadêmica a interpretação subjetiva de um dado contexto. Quanto à percepção do contexto para a ocorrência da integração, o citado autor elenca três pontos fundamentais, que seriam: a noção da equidade da distribuição de benefícios derivados da integração; a visão dos atores de sua situação externa, no sentido de se sentirem necessitados de maior força, ou não por meio de um possível processo de integração e, por fim, se os custos da integração são percebidos como de baixo nível, ou mesmo se são transferíveis.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> HAAS, Ernst. **International Integration**: Op. cit., p. 366-392. Disponível em: <<http://asrudiancenter.files.wordpress.com/2010/01/haas1961.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

<sup>105</sup> SCHMITTER, Philippe C. **A experiência da integração européia e seu potencial para integração regional**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452010000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452010000200002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

<sup>106</sup> Ver: Nye, Joseph. Comparing Common Markets: A revised Neo-functional Model. In: LINDBERG, L.; SCHIENGOLD, Stuart. A. (eds.). **Regional Integration: Theory and Research**. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p.192-231 e ROBERT, Keohane; NYE, Joseph. **Transnational Relations and World Politics**, Cambridge: Harvard University Press, 1972.

Outro importante crítico aguerrido ao neofuncionalismo foi o autor Stanley Hoffmann, defensor da corrente intergovernamentalista, estudada adiante. Para ele, os neofuncionais, em função de falhas historicamente constatadas em suas hipóteses, seriam incapazes de explicar um processo de integração, tanto na Europa quanto comparativamente em qualquer outra região.<sup>107</sup> Mais questões sobre a crítica intergovernamentalistas serão verificadas ao se abordar o intergovernamentalismo.

### 1.3.4. Intergovernamentalismo

#### a) Antecedentes Histórico-Conceituais

Teoria dominante entre os cientistas políticos norte-americanos, o intergovernamentalismo deve muito de seus pressupostos ao paradigma realista das Relações Internacionais, também preponderante nos Estados Unidos. Dada a origem acadêmica de seus principais autores, alguns estudiosos definem o intergovernamentalismo como Escola de Harvard, que encontra suas raízes no realismo político.

Esta corrente teórica, desenvolvida de uma tradição realista herdada de Tucídides, ainda na Grécia Antiga, marcada também fortemente pelo pensamento de Maquiavel e Hobbes, durante a Idade Média e o Renascimento<sup>108</sup>, encontrou no livro de Hans Morgenthau, escrito após a Segunda Guerra Mundial, a sintetização de suas principais ideias. Em sua obra *Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*, de 1948, Morgenthau ressalta o pessimismo com que os realistas encaram a condição humana e a centralidade do Estado nas Relações Internacionais, como principal ator, que tem por objetivo maior a sua sobrevivência no sistema anárquico em que se encontra. Para isso, estão em constante busca pelo poder. Também para os realistas questões de

<sup>107</sup> Ver: HOFFMANN, Stanley . “**Obstinate or Obsolete?**” The fate of the Nation State and the case of Western Europe. *Daedalus*, v. 95, p. 862-915.

<sup>108</sup> Dentre as obras destes pensadores, fundamentais para estruturação do pensamento realista e por consequência intergovernamentalista, podem ser citadas: *História da Guerra do Peloponeso* escrito por Tucídides (século V a.C.), *O Príncipe*, de autoria de Nicolau Maquiavel (1532) e *Leviatã* (1615), de Thomas Hobbes. Mais informações em: OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 80.

política interna são fatos sem relevância para os ditames da política externa.<sup>109</sup>

Nos últimos trinta anos, a abordagem realista passou por uma releitura com o surgimento da corrente teórica, definida como neorrealismo. Um de seus principais autores, o americano Kenneth Waltz, em seu livro *Teoria das Relações Internacionais*, presta especial atenção ao estudo sistêmico das relações entre os Estados. Nesta obra, Waltz afirma que as interações no ambiente externo não podem ser explicadas simplesmente com referência à natureza humana, ou de acordo com as propriedades inerentes aos Estados, mas deve também levar em consideração a estrutura do sistema. Segundo este teórico, o meio internacional é formado por entidades que são formalmente e funcionalmente iguais, mas que têm uma distribuição variável de recursos, sendo que os seus comportamentos irão variar, portanto, de acordo com a distribuição destes. Sendo assim, o surgimento de alianças e formas de cooperação é um resultado de escolhas racionais, em busca da sobrevivência e compensação de alguns recursos escassos.<sup>110</sup>

Fortemente marcado pelo pensamento realista acima mencionado, o intergovernamentalismo, na busca por explicar o processo de

<sup>109</sup> NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2005. Os famosos seis princípios de Morgenthau, pressupostos básicos do pensamento realista, são: 1) O realismo político acredita que a política, como aliás a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana; 2) A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder; 3) O realismo parte do princípio de que seu conceito-chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente; 4) O realismo político é consciente da significação moral da ação política, como o é igualmente da tensão inevitável existente entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito; 5) O realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo; 6) Portanto, é real e profunda a diferença existente entre o realismo político e outras escolas de pensamento. Ver: MORGENTHAU, Hans. **Política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Tradução de Osvaldo Biato. Brasília: Ed. Unb, 2003.

<sup>110</sup> WALTZ, Kenneth. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradativa, 2002.

integração entre os Estados, utiliza-se de muitas de suas premissas. Nesse sentido, como será verificado a seguir, a corrente intergovernamentalista, assim como o pensamento realista, também passa por um momento de mudanças em que o neointergovernamentalismo se apoiará no desenvolvimento do neorealismo.

## b) Pressupostos Teóricos

Evidenciada a relação entre a teoria intergovernamentalista e o pensamento realista, pode-se tomar como ponto de partida para compreensão da primeira, o fato de que para esta o ator preponderante também é o Estado soberano. Nesse sentido, assim como para os realistas, os intergovernamentalistas acreditam que o que importa nas relações internacionais é a busca e a manutenção do poder, associado a questões de interesse nacional. Portanto, a direção e o ritmo da integração regional são ditados pela interação entre os entes estatais, que controlam totalmente os avanços ou retrocessos do referido processo. Para os intergovernamentalistas, o decurso integracionista não pode transformar a natureza soberana das nações, sendo o seu único propósito o de fortalecê-las, e não enfraquecê-las, integrando-as em uma outra realidade supranacional.<sup>111</sup>

Nesse sentido, o intergovernamentalismo entende o início do processo de integração europeu como uma forma de fortalecimento dos Estados, mediante a recuperação de suas economias, para evitar o caos de uma nova guerra e, principalmente, como uma resposta ao ambiente de insegurança causado pela Guerra Fria. Segundo Stanley Hoffmann, um dos principais autores deste aporte, a recuperação econômica dos países europeus, mediante uma integração pautada em valores democráticos, impediria o avanço das fronteiras soviéticas para a Europa

---

<sup>111</sup> SCHMITTER, Philippe. C. **A experiência da integração européia e seu potencial para integração regional**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452010000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452010000200002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

Ocidental, sendo este um dos motivos que levaram os Estados a investir no projeto europeu.<sup>112</sup>

Stanley Hoffmann caracteriza-se como um dos primeiros intergovernamentalistas, os quais surgiram em um momento no qual estava em destaque, no meio acadêmico, a vertente neofuncionalista. Como pode ser percebido acima, a principal preocupação deste estudioso era a comprovação da continuidade do estatocentrismo nas relações internacionais, mesmo durante um processo de integração<sup>113</sup>. Nesse sentido, segundo Hoffmann, o caminhar integracionista na Europa mostrou-se exitoso apenas em áreas da denominada baixa política, sendo possível a ideia de supranacionalidade aplicada a estes setores, como o econômico. Todavia, para o referido autor, em questões de interesse nacional ou alta política, “[...] (as) nações preferem a certeza, ou a incerteza do auto-controle, a auto-suficiência nacional, à incerteza descontrolada da integração não testada.”<sup>114</sup>

Em uma crítica ao seu principal contraponto teórico, o neofuncionalismo de Haas, Lindberg e Monnet, Hoffmann argumentava que a integração somente funcionaria onde esta pudesse garantir uma “[...] perpétua soma de resultados positivos.”<sup>115</sup> Fato este que, conforme já mencionado, somente ocorreria em setores de baixa política. Portanto, “[...] o processo de integração é como uma ação de ‘moagem’, que só pode funcionar se alguém continua a dar-lhe algo para moer. Quando os usuários começam a se desentender e param de alimentar a máquina, este processo para também.”<sup>116</sup>

Ainda em uma crítica ao neofuncionalismo, Hoffmann assevera que a centralidade dos atores estatais e a persistência de sentimentos nacionalistas significam importantes forças de compensação e lógicas que foram substancialmente negligenciadas pelos neofuncionais. Em função destas nuances, o famoso método do *spill over* tornar-se-ia falho uma vez que existem, para o intergovernamentalismo, importantes

<sup>112</sup> Ver: HOFFMANN, Stanley. “**Obstinate or Obsolete?**” The fate of the Nation State and the case of Western Europe. *Daedalus*, v. 95, n. 3, 1966. p. 862-915.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> In: HOFFMANN, Stanley. Op. cit., p. 882.

<sup>115</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 77.

<sup>116</sup> In: HOFFMANN, Stanley. Op. cit., p. 886.

variáveis que fazem com que a ideia funcional e técnica não seja tão simples de ser verificada.

Os avanços do processo de integração europeu, mesmo após o fim da Guerra Fria, com a consolidação do mercado único e o aprofundamento do projeto integracionista para a esfera política, além da constante expansão geográfica da UE, fizeram surgir a necessidade de releitura do intergovernamentalismo. Aos moldes do neorealismo, o intergovernamentalismo liberal, ou neointergovernamentalismo, reafirma que os principais atores continuam sendo os Estados, cuja capacidade de decisão foi reforçada por instituições supranacionais, mas não limitada por elas.<sup>117</sup> Para Andrew Moravcsik, autor de destaque desta nova abordagem, as instituições da União Europeia foram projetadas para fins específicos e são controladas por quem as criou, ou seja, os Estados, permanecendo potencialmente reversíveis, ou mutáveis a qualquer momento.<sup>118</sup>

Este autor oferece um modelo de jogos de dois níveis para explicar a integração europeia, que consiste em uma teoria realista de preferências nacionais e de uma estratégia de barganha entre Estados. Segundo Moravcsik, os interesses nacionais são visualizados mais claramente em consequência de uma interação entre Estado e sociedade

[...] interesses nacionais emergem através de conflitos da política doméstica quando os grupos sociais competem por influência política, nacional e transnacional. Formam-se coalizões e novas alternativas políticas reconhecidas pelos governos que os farão agir.<sup>119</sup>

O entendimento da política interna é, portanto, uma condição prévia para a análise da interação entre os Estados.<sup>120</sup>

Assim sendo, a integração europeia pode ser mais bem entendida como uma série de escolhas racionais feitas por líderes nacionais. Estas escolhas respondem a constrangimentos e oportunidades decorrentes dos

---

<sup>117</sup> Ver: MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**. Londres: UCL Press. 1998.

<sup>118</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p.131.

<sup>119</sup> In: MORAVCSIK, Andrew. Op. cit., p. 481.

<sup>120</sup> Ibidem.

interesses econômicos dos poderosos grupos internos. Fato que leva os Estados a seguirem no processo integração. Neste cenário, o caminhar integracionista, para os neointergovernamentalistas, continua marcado pelas preferências nacionais, em um ambiente de barganhas onde o que continua determinando seu rumo é o interesse estatal.<sup>121</sup>

Além das pressões de grupos internos (agora consideradas para explicar a criação e o desenvolvimento das instituições internacionais), uma vez que um acordo substantivo seja atingido, o neointergovernamentalismo segue as averiguações do institucionalismo racionalista, ou institucionalismo da escolha racional. Essa perspectiva concebe as instituições internacionais como bons instrumentos para lidar com a incerteza internacional, como ações, ou reações inesperadas, imprevistas, e atitudes indesejáveis dos demais países quando estes se encontram fora dos regimes<sup>122</sup> cimentados pelas instituições. O liberalismo intergovernamental entende que as organizações internacionais são necessárias para a cooperação durável.<sup>123</sup>

Outra importante contribuição de Andrew Moravcsik refere-se à averiguação das motivações de um processo de integração tendo por base a teoria das escolhas racionais. Seu livro *The Choice for Europe* tem como argumento principal a ideia de que a história da UE pode ser mais bem explicada como uma série de escolhas racionais feitas por líderes nacionais. Estas escolhas decorreriam de:

[...] constrangimentos e oportunidades derivadas de interesses econômicos de forças domésticas constituintes, do poder relativo de cada Estado no sistema internacional, e do papel das instituições

---

<sup>121</sup> MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernamentalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009, p. 1-24.

<sup>122</sup> Entende-se aqui por regimes, “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática”. In: KRASNER, Stephen (ed.). **International Regimes**. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 1982. p.1.

<sup>123</sup> MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Op. cit., p.70. O Institucionalismo da escolha racional será abordado no terceiro capítulo deste estudo.

internacionais em reforçar a credibilidade dos compromissos interestatais.<sup>124</sup>

Apresentado o quadro da escolha racional na cooperação internacional, observa-se que os Estados agem racionalmente, ou instrumentalmente na persecução de seus interesses, relativamente estáveis e bem ordenados, em um determinado ponto no tempo, fato que, via de regra, divide o processo de integração em três etapas básicas de negociações: a formação de preferências nacionais; a negociação entre os Estados; a escolha e formação de instituições internacionais.<sup>125</sup> Por fim, importa salientar, de acordo com Moravcsik: a suposição de que os Estados unitários são racionais sustenta que estes tomam decisões internas, como se fossem eficientemente perseguir um conjunto, ponderado e estável, de preferências subjacentes, dada uma escolha limitada que possuem.<sup>126</sup>

Embora tenha procurado responder às críticas sofridas pelo intergovernamentalismo, a releitura proposta por Moravcsik também foi alvo de contra-argumentações. Leon Lindberg, como já visto, um dos fundadores do neofuncionalismo, sugere que algumas questões do pensamento neointergovernamentalista podem ser usadas para reforçar determinadas alegações neofuncionais.<sup>127</sup> Outra crítica refere-se à ideia de jogos de dois níveis, que seria demasiadamente simplista para explicar a quantidade de jogos realizados ao nível da União Europeia. O reconhecimento de que os Estados “jogam” em diversos níveis simultaneamente, bem como a observância de diversos atores não estatais, traz o estudo dos jogos de múltiplos níveis para posição da questão da governança de múltiplos níveis no âmbito da integração<sup>128</sup>. Conclui-se, com isso, que assim como os demais aportes teóricos estudados, o intergovernamentalismo também precisou reavaliar seus conceitos-chave a fim de captar as especificidades do sistema europeu.

---

<sup>124</sup> In: MORAVCSIK, Andrew. Op. cit., p.18.

<sup>125</sup> Idem, p. 23.

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> Em particular, Lindberg chama a atenção para a discussão das maneiras com que a participação no projeto europeu permite que os Estados manobrem em posições de relativa autonomia em relação aos seus eleitores domésticos.

<sup>128</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 146.



Para uma melhor visão do desenvolver histórico da União Europeia e de como os estudados aportes teóricos desenvolveram-se, foram influenciados e também repercutiram no caminhar integracionista destes blocos, será realizada no próximo capítulo desta dissertação uma breve contextualização histórica, relacionando os principais momentos do processo de integração da UE com as teorias aqui estudadas.



## **2 UNIÃO EUROPEIA: O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO, SEUS TRATADOS E TEORIAS**

Enunciadas as principais teorias que versaram sobre a integração europeia, ressalta-se que vários foram os debates que envolveram sua formação, suas diversas etapas de aprofundamento, ou de estagnação. Nesse sentido, podem-se exemplificar alguns importantes momentos do regionalismo europeu que foram marcados por fortes influências e embates teórico-acadêmicos.

Em um primeiro momento, no início da construção do que hoje vem a ser a União Europeia, encontra-se um vasto acervo histórico de pensadores e movimentos em prol de uma unidade que favorecesse a paz e o melhor convívio entre Estados vizinhos, que com frequência se encontravam em situação beligerante. Neste princípio, ganham destaque os ideais federais, bem como os mecanismos funcionais que se supunham, poderiam guiar e possibilitar a integração entre os países europeus. Quando da afirmação dos Tratados constituintes das Comunidades Europeias<sup>129</sup> e de seus primeiros anos, verifica-se um

---

<sup>129</sup> Convém ressaltar novamente que o objeto de estudo da presente dissertação é a União Europeia, sua formação, histórico e teorias explicativas. Todavia, importa mencionar, conforme esclarecido pelo estudioso de integração europeia Klaus-Dieter Borchardt que os esforços para integração da Europa após a Segunda Guerra Mundial levaram à criação de uma complexa rede de instituições que, para este autor, só pode ser compreendida pela sua classificação, fato possível apenas com a análise dos objetivos concretos de tais organismos. Nesse sentido, haveria três grandes grupos de organismos europeus. O primeiro grande grupo é formado pelas instituições euro-atlânticas, ou seja, aquelas que foram criadas em função de ações de solidariedade entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Dentre estas, destacam-se: Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e União Europeia Ocidental (UEO). O segundo grupo caracteriza-se basicamente por ser estruturado pelo maior número de Estados cooperando entre si, sem, todavia, extrapolar a lógica da cooperação interestatal tradicional. Deste meio fazem parte o Conselho da Europa e a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OCSE). No último grupo, encontra-se a União Europeia, hoje somente União, formada pelas antecessoras Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Europeia de Energia Atômica e Comunidade Econômica Europeia. Organismos estes que conformam uma entidade marcada pela característica da supranacionalidade de algumas de suas políticas.

crescente debate entre os defensores do federalismo, e o desenvolvimento do intergovernamentalismo, para explicar a lógica e os motivos do caminhar integracionista. Além disso, destaca-se neste mesmo período a necessidade de uma releitura do funcionalismo com o desenvolvimento do neofuncionalismo. Revisão esta necessária para compreensão do estudado processo a partir das bases funcionais, mas que se permitiu ir além, abarcando também questões políticas em seu modelo explicativo.

Mais adiante, no desenvolver histórico deste processo de integração sem precedentes, tencionando ampliar-se a visão sobre este, surgem nos idos dos anos de 1970, alguns movimentos de revisão das teorias de integração. Estas revisões buscavam principalmente compreender as crises e contendas pelas quais passava o bloco, bem como os novos rumos que este tomava. Percebe-se, portanto, que o processo histórico de formação da UE foi acompanhado pela afirmação e desenvolvimento de vários modelos explicativos, por vezes até concorrentes e contrapostos que se estruturaram por meio dos acontecimentos contextuais, bem como influenciaram alguns momentos. É este processo conjunto entre teoria e prática que será abordado a seguir.

## 2.1 A GÊNESE E A EVOLUÇÃO DE SEUS MODELOS TEÓRICOS

É consenso entre os estudiosos da integração, que a ideia de uma Europa unida não é uma questão recente no imaginário comum, e vários foram os teóricos e os motivos que, ao longo dos séculos, fizeram com que esta possibilidade fosse constantemente levantada. Uma das razões para a precocidade deste projeto político, que remonta em princípio ao período da Baixa Idade Média, deve-se ao fato de esta região constituir, para além de uma delimitação geográfica, um meio onde se desenvolveu uma história e cultura comum.<sup>130</sup> Ainda que pesem as diferenças

---

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **A unificação europeia**: as origens e o desenvolvimento da União Europeia. 4. ed. Luxemburgo: Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2010.

<sup>130</sup> “Se retomarmos a Baixa Idade Média, já encontramos lá a idéia de uma Cristandade medieval organizada, nostálgica do Império Romano, em projetos como os do francês Pierre Dubois (1306) e do espanhol Raimundo Lúlio (1232-1314). A comunidade cultural da Europa medieval se caracterizava por uma

nacionais, o cenário europeu foi marcado pelo desenvolvimento de importantes movimentos artísticos, literários, religiosos, políticos e jurídicos comuns. Todavia, ao mesmo tempo em que compartilhava uma cultura mais homogênea, (principalmente em comparação com as demais regiões do globo), o continente europeu também foi sucessivamente marcado por guerras fratricidas, que acabaram por dividir os continentes em dois regimes econômicos antagônicos (capitalismo e socialismo) após a segunda Guerra Mundial.

Embora com raízes culturais antigas comuns, a Europa começa a ter consciência de si mesma apenas após o surgimento do Estado moderno, nos séculos XV e XVI, havendo neste momento a gênese do europeísmo.<sup>131</sup> No referido contexto ganham destaque as obras do Abade Saint Pierre (1658-1743), que propunham a criação de uma federação, que teria como órgãos um Senado (com funções parecidas a de um tribunal), uma secretaria permanente e um e um exército federal. Além do Abade, outro teórico importantíssimo na construção da ideia de Europa foi Emmanuel Kant (1724-1804), que em sua já mencionada obra vislumbrava a formação de uma organização europeia de Estados que adotasse o princípio da separação de poderes, tal qual uma federação. Outros pensadores de grande relevância para o projeto europeu foram Saint Simon (1760-1825), com sua obra *De la Organización de la Sociedad Europea*, Charles Lemonnier, fundador do periódico *Les États Unis d'Europe* (1867); o filósofo Augusto Comte (1798-1857) e o dramaturgo Victor Hugo (1802-1885), todos defensores de uma Europa de características federais, ou seja, de uma integração entre os Estados europeus, em que, ainda sim, cada um conservaria sua identidade.<sup>132</sup>

Já no século XIX, com o desenvolvimento industrial e econômico, ganhou espaço o surgimento de organizações de cooperação institucionalizada voluntária, para resolver questões de interesse comum

língua e uma religião comuns. O império e o papado davam unidade estrutural, mas eram politicamente ineficazes.” In: MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**. 2.ed. Madrid: McGraw-Hill, 1999, p. 33.

<sup>131</sup> TRUYOL Y SERRA, Antonio. **La Integración Europea**. Madri: Tecnos, 1999.

<sup>132</sup> MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. Op. cit., p. 34.

nos âmbitos técnico, científico e administrativo. Dentre estas cabe mencionar a Comissão do Reno, a Comissão do Danúbio, a União Postal Universal e a União Internacional Telegráfica (estas últimas de caráter universal, mas de grande importância para Europa, haja vista a preponderância de sua economia na época).<sup>133</sup>

Foi no século XX, no período entre guerras, que o projeto integracionista europeu ganhou destaque novamente no cenário político. Na busca para se evitar a repetição dos acontecimentos da Primeira Guerra Mundial, em uma Europa marcada pelo recrudescimento dos conflitos nacionalistas, surgiram no continente várias associações e publicações em defesa de uma Europa federal. Neste momento, foi elaborado por Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972) o supracitado Manifesto Pan-Europa (1923). Este documento idealizava uma Europa federalista com um governo bicameral constituído por um Conselho Federal (com um representante de cada Estado) e uma Assembleia (composta pelos delegados dos parlamentos nacionais). Tal federação também possuiria um Tribunal federal e reconheceria uma cidadania europeia.<sup>134</sup>

Para além do ambiente teórico-acadêmico, politicamente o fato de maior impacto neste período entre guerras foi a proposta francesa perante a Sociedade das Nações de criação de uma federação denominada União Europeia. Esta proposta, defendida pelo ministro das Relações Exteriores Francês Aristides Briand, e apresentada à SDN em 1930, propunha a “coordenação dos Estados europeus, no seio da própria Sociedade mediante a criação de uma Conferência europeia. Tratava de criar uma federação fundada sobre a idéia de união e não de unidade, em respeito à independência e soberania nacional de cada Estado-membro.”<sup>135</sup> Este projeto foi ferozmente negado por alguns países, como o Reino Unido e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, haja vista a grande crise econômica de 1929 e o consequente crescimento do nacionalismo em algumas regiões, que acabaria por levar a ocorrência da Segunda Guerra Mundial.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op.cit., p. 86.

<sup>135</sup> In: MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. Op.cit., p. 35.

<sup>136</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 87.

O segundo conflito mundial teve como palco principal de batalhas o continente europeu, terminando, conforme mencionado anteriormente, com uma Europa dividida em duas realidades sociopolíticas antagônicas (capitalismo e socialismo). No contexto pós-segunda grande guerra, conforme comenta o historiador Demétrio Magnoli, o mundo presenciou “[...] a redução do poder geopolítico dos Estados europeus (em um contexto onde) a Europa transformou-se num subsistema de Estados, inserido no sistema mundial.”<sup>137</sup> Neste novo cenário marcado pela Guerra Fria, a Europa perdeu sua condição de centro do poder internacional<sup>138</sup>

Em 1947, com a entrada em vigor da Doutrina Trumam e sua vertente econômica, o Plano Marshall, houve um estreitamento dos laços já existentes entre a Europa Ocidental e os Estados Unidos. O referido plano, que visava à reestruturação econômica dos países europeus, funcionava como um instrumento de contenção do avanço do comunismo, uma vez que se supunha ser mais difícil a propagação dos ideais socialistas em países estáveis economicamente e com bom desenvolvimento social<sup>139</sup>.

Para definir de que forma se daria a distribuição dos fundos do Programa de Recuperação Europeia (Plano Marshall) e para incentivar o comércio entre seus membros, foi criada em 1948 a Organização Europeia para Cooperação Econômica. Os países que faziam parte de tal entidade eram: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia; também eram integrantes deste pacto as zonas

<sup>137</sup> In: MAGNOLI, Demétrio. **União Européia**: história e geopolítica. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1995. p. 27.

<sup>138</sup> Idem, p. 28.

<sup>139</sup> Plano elaborado pelos Estados Unidos e destinado à recuperação dos países da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial. Seu nome oficial era Programa de Recuperação Europeia, mas ficou conhecido como nome do Secretário de Estado George Marshall. O Plano foi elaborado após uma reunião com os países europeus em julho de 1947. A União Soviética e os países da Europa Oriental foram convidados a participar, mas se recusaram. Durante os seus quatro anos de funcionamento transferiu cerca de 13 bilhões de dólares (em valores da época) a título de assistência técnica e econômica. **Dicionário Político**. Disponível em: <[http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/p/plano\\_marshall.htm](http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/p/plano_marshall.htm)>. Acesso em: 4 maio. 2009.

de ocupação ocidental da Alemanha e o território de Trieste. Embora tal organização se configurasse de cunho intergovernamental, a aproximação dos Estados através desta levou-os à possibilidade de discussão de suas necessidades, criando-se, desta forma, um ambiente propício à diminuição das barreiras à integração e aumento da solidariedade entre os vizinhos europeus.<sup>140</sup>

É nesse contexto de economias em reestruturação e aproximação por meio da aplicação dos recursos provindos do Plano Marshall, sob orientações capitalistas liberais, que começa a se estruturar a União Europeia. Esta entidade por quase 40 anos representou a barreira geográfica ao avanço do comunismo para o ocidente europeu. Configurou-se um modelo de desenvolvimento econômico e social, aliado aos interesses americanos no contexto da Guerra-Fria.

Além dos incalculáveis transtornos econômicos, a segunda Guerra Mundial também deixou o trauma da ocorrência de novos conflitos devastadores, o que fez com que ressurgissem no meio europeu os movimentos federalistas em prol de uma região mais unida e, portanto, pacífica. “Os movimentos federalistas europeus compartilhavam os princípios políticos sobre os quais repousa esta corrente do pensamento político: autonomia, cooperação e subsidiariedade.”<sup>141</sup> E assentado nestes princípios, ocorreu de 7 a 11 de maio de 1948, em Haia, o Congresso Europeu, ou Congresso de Haia. Esta reunião, conforme anteriormente mencionado, foi convocada pelo Comitê de Coordenação dos Movimentos para Unidade Europeia e contou com a presença de diversas organizações federalistas pró-europeias. Neste evento, ganharam destaque os embates entre duas correntes, os defensores de uma integração europeia pautada na cooperação intergovernamental e os que defendiam uma Europa de caráter federal.<sup>142</sup>

Esta contenda resultou na criação de duas organizações: o Conselho da Europa (que teve seu estatuto firmado em 5 de maio de 1949), que se caracterizava por uma cooperação intergovernamental; e a

---

<sup>140</sup> A Política Externa e de Segurança Comum e a Política Européia de Segurança e Defesa. Disponível em: <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0210270\\_04\\_cap\\_03.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0210270_04_cap_03.pdf)>. Acesso em: 21 maio. 2009.

<sup>141</sup> In: MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. Op. cit., p. 37.

<sup>142</sup> BURGESS, Michael. Op. cit., p. 31.



Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.<sup>143</sup> Esta última organização, originada de uma proposta francesa, diferenciava-se pela cessão de parcelas de soberania dos Estados-membros, diferenciando-se dos demais organismos até então existentes.

### **2.1.1 O Debate Teórico Inicial: Federalismo *versus* Intergovernamentalismo**

Os aspectos históricos acima apontados levam à percepção de que os projetos integracionistas europeus, via de regra, estiveram sempre ligados à busca de um ambiente de paz entre os Estados vizinhos. Desta feita, destacam-se, desde o surgimento dos primeiros pensamentos integracionistas, projetos de caráter hoje reconhecidamente federalista. Sendo que, os primeiros a pensar este tipo de integração (os supracitados Abade de Saint Pierre, Immanuel Kant, Saint Simon, Charles Lemonnier, Augusto Comte, Victor Hugo e outros) foram justamente os precursores teóricos desse pensamento. Nesse sentido, pode-se verificar que o federalismo tanto irá desenvolver-se conjuntamente com a experiência de integração do velho continente, bem como influenciar tal caminhar.<sup>144</sup>

Sendo assim, cabe destacar já no período entre guerras, um momento de significativo ativismo em prol de uma Europa Unida, o mencionado livro Pan-Europa, de Richard Coudenhove-Karlergi, e a tentativa francesa de formação de uma Conferência Europeia no âmbito da Sociedade das Nações. Conclui-se, ao analisar os referidos fatos, que o movimento federalista cresceu por meio de pensamentos fundamentais desenvolvidos entre as duas grandes guerras mundiais e que vários dos articuladores do projeto de integração europeu, conhecidos como arquitetos europeus, estavam preparados para articular objetivos federalistas declaradamente.<sup>145</sup> Portanto, ressalta-se novamente que é muito difícil separar uma teorização federalista de uma defesa ideológica e política do federalismo no momento de estruturação da UE.<sup>146</sup>

<sup>143</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 91.

<sup>144</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 20-21.

<sup>145</sup> BURGESS, Michael. **Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community**. Londres: Routledge, 1989, p. 43-64.

<sup>146</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 29.

Nesse cenário que antecedeu a instituição das Comunidades Europeias, a ideia federalista de que o conflito seria evitado por um engenhoso mecanismo constitucional que unisse os cidadãos europeus, foi enfaticamente rebatida pelo pensamento realista das Relações Internacionais e, consequentemente, pela teoria de integração dela decorrente, o intergovernamentalismo. Para os realistas, o equilíbrio no sistema internacional e, em decorrência disto, a guerra, seriam evitados por um mecanismo denominado balança de poder<sup>147</sup>. Todavia, a ocorrência da Segunda Guerra Mundial em função de desequilíbrios de poder entre as potências europeias levou ao questionamento destes pressupostos. Com isso, ganhou destaque para a referida corrente a possibilidade da ocorrência de processos de integração, como meio de cooperação entre os Estados, sem, todavia, haver interferências em questões de soberania nacional neste processo.<sup>148</sup>

O debate entre os defensores do federalismo e intergovernamentalismo ficou claro no mencionado Congresso de Haia, que ocorreu logo após o fim do conflito mundial, assim como nos resultados deste evento, a criação do Conselho Europeu e da CECA. Estavam dados assim os primeiros passos de um caminhar integracionista, que se desenvolveria com a criação das outras Comunidades Europeias e suas evoluções. O debate entre o federalismo e o intergovernamentalismo também marcaria o seu surgimento, somado às contribuições dos métodos funcionais e proposições neofuncionalistas, tal como serão expostas em seguida.

## 2.2 TRATADOS DE CONSTITUIÇÃO: FEDERALISMO, FUNCIONALISMO E INTERGOVERNAMENTALISMO

Embora a ideia de integração seja antiga na Europa, foi somente na década de 1950, com o término da Segunda Guerra Mundial, que se

---

<sup>147</sup> O princípio da balança de poder, ou equilíbrio de poder, refere-se à ideia, consagrada a partir do Congresso de Viena (realizado para partilha da Europa após o fim das guerras Napoleônicas) de que para não ocorrência de conflitos uma potência não poderia ser mais poderosa que a outra. Uma política de balança de poder refere-se, portanto, à atitude que tenta evitar que qualquer Estado tenha demasiados poderes no contexto do sistema da política internacional.

<sup>148</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 20.

iniciou a constituição de uma organização que unisse os países vizinhos, objetivando a estruturação de um ambiente de paz duradoura e a reconstrução do continente. Este projeto integracionista teve como marco inicial a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951, com a participação da França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Os mesmos países, em 1957, com os Tratados de Roma fundaram a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica.<sup>149</sup> Neste momento, segundo Odete Maria de Oliveira, iniciou-se a organização de “uma nova Europa: a Europa da integração supranacional”.<sup>150</sup>

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi o primeiro dos organismos que viriam a formar a futura UE a ser criado. Ainda que setorialmente limitado, e com poucos integrantes, propunha-se a um dos mais ambiciosos objetivos já perseguidos por uma instituição, a administração em nível supranacional de determinado bem, no caso o carvão e o aço. Mas, por que esta iniciativa tão inovadora em solo europeu? Para compreender os motivos da instituição da CEECA, é necessário retornar ao conflito franco-alemão anterior inclusive à Primeira Guerra Mundial.

A região do Ruhr, produtora de carvão e aço, esteve deste a primeira guerra em disputa entre França e Alemanha, tendo sido um dos estopins da Segunda Guerra Mundial, e foi, ao término deste conflito, internacionalizada, ou seja, a administração e exploração de seus recursos foram divididos entre os vencedores. Quando, em 1947, os EUA e o Reino Unido decidem retornar aos alemães a administração de sua parte deste território, surgem entre a França e os membros do BENELUX<sup>151</sup> um grande receio quanto a um possível crescimento e empoderamento alemão, como havia acontecido antes do mencionado conflito. Para contornar as diferenças entre as potências vencedoras, foi acordado um regime de administração internacional dos referidos

<sup>149</sup> BORCHARDT, Klaus-Dieter. **ABC do Direito Comunitário**. Luxemburgo: Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000. p. 8.

<sup>150</sup> In: OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 96.

<sup>151</sup> Um pouco antes do final da Segunda Guerra, Bélgica, Holanda e Luxemburgo formaram, em 1944, o BENELUX, que previa a criação de uma união econômica entre estes países e inicialmente uma zona de livre comércio entre seus membros. Dez anos depois completou-se o processo de unificação econômica.

recursos minerais, que incluía a Alemanha, todavia, com menos poderes que os demais.

Buscando resolver a questão da administração dos recursos minerais da região Ocidental da Alemanha e Leste da França, bem como minimizar o perigo de um ressurgimento alemão, visto pelos demais Estados como um inimigo em potencial, foi apresentada aos ministros de Assuntos Exteriores da Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo, pelo dignitário francês Robert Schumann, a Declaração Schumann. Este texto elaborado por Jean Monnet, considerado por muitos o pai das Comunidades Europeias, propunha a criação de uma *Alta Autoridade Comum*, que objetivava colocar em comum a administração da produção siderúrgica dos países integrantes do bloco, e dessa forma pôr fim à contenda entre alemães e franceses.<sup>152</sup> Traduzia-se, portanto, “[...] num plano político de paz, de garantia pacificadora ao futuro, fundamentando-se em argumentos de caráter estritamente econômicos”.<sup>153</sup>

A CECA foi instituída então pelo Tratado de Paris, firmado em 18 de abril de 1951, decorrente da aceitação dos Estados ao Plano Schumann, texto que entrou em vigor no dia 23 de julho de 1952, tendo uma duração prevista de 50 anos. Este acordo foi assinado pela França, Itália, Alemanha, Luxemburgo, Bélgica e Holanda. A referida Carta possuía como objetivo fundamental contribuir para a expansão econômica, aumento do emprego e melhoria do nível de vida, tal como enunciado no seu artigo 2º. Com vista à criação do mercado comum, o Tratado instaurou a livre circulação dos produtos, sem direitos aduaneiros, nem encargos. Foram proibidas igualmente as medidas ou práticas discriminatórias, as subvenções, os auxílios e os encargos especiais impostos pelo Estado, bem como as práticas restritivas.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Procurava-se, com esta administração supranacional de um recurso tão importante, pôr termo à histórica rivalidade franco-germânica no mencionado setor. “(...) o plano visava estabelecer uma trajetória de fusão das soberanias francesa e alemã, rompendo a lógica de conflito nacional que prevalecera até então.” In: MAGNOLI, Demétrio. **União Européia: história e geopolítica**. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1995. p. 33.

<sup>153</sup> , OLIVEIRA, Odete Maria. Op.cit., p. 93.

<sup>154</sup> Ver **Tratado que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 9 set. 2011.

Para além dos objetivos econômicos, em seu Preâmbulo, o Tratado da CECA estabelecia que:

[...] os Estados estão resolutos a substituir as rivalidades seculares por uma fusão de interesses essenciais, a fundar com a instauração de uma comunidade econômica os primeiros fundamentos de uma comunidade mais ampla e mais profunda entre aos povos por tanto tempo em oposição por divisões sangrentas, e por as bases de instituições capazes de orientar um destino desde agora compartilhado [...]<sup>155</sup>

Sendo assim, com a CECA estabelecia-se um mercado comum setorial e também se iniciava um processo irreversível de federalização parcial ou funcional, como será verificado adiante.<sup>156</sup>

Para funcionamento do recém-criado organismo, o Tratado da CECA também formalizou a atuação das seguintes instituições: uma Alta Autoridade, uma Assembleia, um Conselho de Ministros e um Tribunal de Justiça. A Alta Autoridade funcionava como um órgão executivo colegiado independente, que tinha a função de assegurar a realização dos objetivos fixados no Tratado e agir no interesse geral da Comunidade. Esta instituição era composta por nove membros (não podendo o número de representantes com nacionalidade de um mesmo Estado ser superior a dois) designados por seis anos. Tratava-se, portanto, de uma verdadeira instância supranacional, dotada de poder de decisão. A Assembleia, por sua vez, era composta por 78 representantes, tendo a função de controle. Já o Conselho integrava seis representantes delegados dos governos nacionais, sendo que a presidência deste era exercida rotativamente por cada membro, por um período de três meses. O Conselho destinava-se a harmonizar a ação da Alta Autoridade e a política econômica geral dos governos. O seu parecer favorável era necessário para as decisões importantes tomadas pela Alta Autoridade. Por fim, o Tribunal de Justiça era composto por sete juízes nomeados, de comum acordo, pelos governos dos Estados-membros, por seis anos. A este órgão cabia o zelo pelo respeito do direito em relação à

---

<sup>155</sup> Ibidem.

<sup>156</sup> MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego. Op. cit., p. 41.

interpretação e aplicação do Tratado. É importante ressaltar que a CECA também era dotada de personalidade jurídica.<sup>157</sup>

Em 1950, ou seja, antes mesmo da entrada em vigor do Tratado da CECA, depois de outra iniciativa francesa, surgiu a proposta de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa. Ainda sob os traumas da Segunda Guerra Mundial e procurando evitar o ressurgimento militar alemão, a França intencionava a criação de uma estratégia supranacional também no âmbito militar com obrigações iguais para todos os membros e que dessa forma garantisse o controle sobre a Alemanha. Todavia, a própria Assembleia nacional francesa, não aceitando abrir mão de sua soberania em uma área tão sensível quanto a da defesa, rejeitou a proposta em agosto de 1954. O fracasso da instituição da CED representou um revés no recém-iniciado processo de integração da política europeu.<sup>158</sup>

Levando em consideração o fracasso da CED e buscando construir uma proposta para cooperação continental que não esbarrasse em temas tão sensíveis quanto a política externa e defesa comum, foi composta a Comissão Spaak. Esse grupo formado pelos seis ministros dos Negócios Estrangeiros e presidido pelo ministro belga Paul Henri Spaak elaborou um relatório, o Relatório Spaak, que foi apresentado aos Estados-membros da CECA e que conduziu a criação da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atômica. Os tratados fundadores destes organismos, que apresentavam como membros os seis signatários da CECA, foram firmados em Roma, em 1957, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1958.<sup>159</sup>

A CEEA, tendo em vista a carência generalizada de energia tradicional nos anos 1950, apresentava como objetivo principal contribuir para a criação e o crescimento da indústria nuclear europeia, de forma que todos os Estados-membros pudessem beneficiar-se do desenvolvimento da energia atômica e garantir a segurança do abastecimento. Importa salientar que a CEEA só tinha competência

---

<sup>157</sup> Cf. Capítulos 1 a 5 do **Tratado que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 9 set. 2011.

<sup>158</sup> BORCHARDT, Klaus-Dieter. Op. cit., p.10.

<sup>159</sup> Idem, p.11.

no domínio da energia nuclear para fins civis e pacíficos.<sup>160</sup> A CEE, por sua vez, apresentava como meta principal a criação de um mercado comum com o qual se pretendia alcançar dois objetivos. O primeiro diz respeito à transformação das condições econômicas das trocas comerciais e da produção no território da Comunidade. O segundo, de caráter mais político, colocou a CEE ao serviço da construção funcional da Europa política, constituindo um passo para uma unificação mais alargada do continente.<sup>161</sup> Para a persecução de seu objetivo final, que era o mercado comum, o Tratado da CEE, em seus artigos 2º e 3º, previu a formação de uma união aduaneira e de políticas comuns.<sup>162</sup>

Cada uma destas Comunidades, criadas pelos Tratados de Roma, possuem como instituições: Comissão e Conselhos próprios, tendo em comum a Assembleia e o Tribunal de Justiça. As Comissões detinham o poder de iniciativa normativa, bem como alguns poderes de gestão, execução e controle. Os Conselhos representavam os governos dos Estados-membros. A Assembleia ostentava a clássica função de controle. E, por fim, o Tribunal ocupava-se da garantia dos direitos dos particulares e de interpretação dos tratados.<sup>163</sup>

### **2.2.1 Perspectivas Teóricas em Debate: o Federalismo Funcionalista de Monnet e o Contraponto Intergovernamentalista**

Esses primeiros momentos da integração europeia podem ser mais bem compreendidos quando observados sob a ótica das primeiras perspectivas teóricas acima mencionadas. Contribuições estas percebidas nos discursos dos idealizadores da Organização, bem como nas ações dos Estados participantes em função dos contextos apresentados.

Neste ambiente importa mencionar, logo de início, a importante figura do diplomata francês Jean Marie Gabriel Monnet, idealizador do

<sup>160</sup> Ver: **Tratado que Institui a Comunidade Européia de Energia Atômica** (CEEa). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12006A/12006A.html>>. Acesso em: 10 set. 2011.

<sup>161</sup> Ver: **Tratado que Institui a Comunidade Econômica Européia**. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm)>. Acesso em: 8 set. 2011.

<sup>162</sup> Ibidem.

<sup>163</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 98.

Plano Shuman, que, conforme mencionado, deu origem ao processo de integração das Comunidades Europeias. A importância de Monnet deve-se ao fato de que, com o apoio de suas ideias e projeto, definido por muitos como “Método Monnet”, deu-se início a estruturação de uma

Organização internacional [que] fugiria do tradicional modelo da intergovernamentalidade e inauguraria um modo de atuação supranacional, de caráter federal, [sendo que] o federalismo seria alcançado através de um método funcionalista que preconizava a integração setorial que progredia, paulatinamente, rumo à integração generalizada.<sup>164</sup>

Jean Monnet caracterizou-se, portanto, como uma das figuras mais marcantes nos momentos iniciais do processo de integração. Este senhor, conhecedor da realidade europeia e do difícil relacionamento entre França e Alemanha, que facilmente poderia levar a Europa a novos conflitos, e temeroso de que o recrudescimento da Guerra Fria viesse a provocar uma guerra generalizada, elaborou e defendeu um projeto integracionista que propunha-se a cimentar a paz no continente. Utilizou para tal feito de meios econômicos, já que este sempre havia sido um setor de entendimentos mais fácil que a política. A economia europeia também preocupava Monnet pelo receio de que esta ficasse marginalizada perante os EUA em função dos grandes recursos emprestados à Europa pelo Plano Marshall.

Com relação à contenda franco-germânica, Monnet assegurava que “A Alemanha não seria a causa, mas o que estaria em jogo. “É preciso que deixe de ser o objeto de disputa e que, ao contrário, se torne um elo de ligação”.<sup>165</sup> Para que a rivalidade arrefecesse, propunha que se colocasse a indústria francesa “[...] na mesma base de partida da indústria alemã, e ao mesmo tempo libertando esta das discriminações

---

<sup>164</sup> In: SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: Sessenta anos de integração europeia. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). **Mercosul e União Européia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Modelo, 2010. p. 35-36.

<sup>165</sup> In: MONNET, Jean. **Memórias: A construção da unidade europeia**. Tradução de Ana Maria Falcão. Brasília: UnB, 1986. p. 256.



surgidas da derrota [...]”<sup>166</sup> Com este objetivo, Jean Monnet desenhou a ideia de uma organização que retirasse das mãos destes dois Estados a gestão dos recursos energéticos, o carvão e o aço, matérias-primas da indústria da guerra.

Nas palavras do próprio Jean Monnet, a produção passaria então a ser controlada por uma

[...] Autoridade internacional aberta à participação dos outros países da Europa. Esta teria a tarefa de unificar as condições de base da produção e de permitir assim a extensão gradual aos demais domínios de uma cooperação efetiva para fins pacíficos.<sup>167</sup>

Destaca-se nesse objetivo a importância da extensão gradual da integração ora proposta, de um domínio específico e basicamente econômico para outros setores além da produção mineral. Com esta assertiva, Monnet brilhantemente utilizou-se do primado do método funcional para garantir o êxito do processo de integração. Nesse sentido, este diplomata visionário assegurava,

[...] que era ilusório pretender criar, de um jacto, um edifício institucional completo, sem suscitar nos Estados-Membros resistências que votassem ao fracasso qualquer iniciativa. Os espíritos não estavam maduros para aceitar transferências maciças de soberania, que teriam ferido as susceptibilidades nacionais ainda vivas, poucos anos após o final da guerra.<sup>168</sup>

Este reconhecido método funcional de integração econômica em setores específicos mais tarde seria revisto pelos neofuncionais como um projeto, marcado pela ideia do transbordamento, para além de um setor

---

<sup>166</sup> In: MONNET, Jean. Op. cit., p. 259.

<sup>167</sup> Ibidem, p. 261.

<sup>168</sup> In: **O Plano Schumann, uma resposta adaptada aos problemas do pós-guerra.** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_documentation/04/txt02\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/04/txt02_pt.htm)>. Acesso em: 15 set. 2011.

econômico para outro, mas também do âmbito econômico para o político. Fato já pensado em termos práticos por Monnet (haja vista o fato de não ser ele um teórico da integração) ao se averiguar que seu projeto para a Europa começava na seara da economia e estendia-se para ideia de uma federação no continente.

A confirmação de que Monnet idealizava uma instituição que seguia além dos moldes tradicionais de cooperação verifica-se na sua afirmação, segundo a qual “[...] a cooperação entre as nações [...] não resolve nada. É preciso buscar uma fusão de interesses dos povos europeus e não simplesmente a manutenção de equilíbrio de seus interesses.”<sup>169</sup> Monnet traz à tona, ainda em suas *Memórias* que, enquanto projeto federalista, a integração europeia por meio das Comunidades Europeias (CECA, CEE e CEEA) ganha força quando se verificam nestas objetivos “[...] sem espírito de retorno.”<sup>170</sup>. Ou seja, ele assim enfatizava:

[...] uma regra comumente encontrada nos modelos federais: a retirada de um Estado (...) só deveria ser possível com a aprovação de todos os outros sobre essa retirada (...) Em uma federação não há secessão por decisão unilateral.<sup>171</sup>

Com relação a um projeto federalista para a Europa, Ernst Haas (o mais importante teórico neofuncional) salienta que um resultado federal ainda que como objetivo final não seria alcançado por meio da busca de argumentos racionais e com visão de futuro desenho constitucional (pressupostos federalistas); mas somente através de meios estratégicos e incrementais. Abordagem esta que foi descrita como tecnocrática e funcionalista pelo próprio Haas. Para ele, o “Método Monnet” estaria enraizado em uma análise de preferências dos atores europeus.<sup>172</sup> Com isso, para o supracitado autor, foi a proposta funcional de Monnet que,

---

<sup>169</sup> In: MONNET, Jean. Op. cit., p. 277.

<sup>170</sup> Ibidem, p. 286.

<sup>171</sup> In: SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: Sessenta anos de integração europeia. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). **Mercosul e União Européia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Modelo, 2010. p. 39.

<sup>172</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 20.

Cobrando os objetivos econômicos incorporados na vida burocrática, pluralista e industrial da Europa moderna forneceu o ímpeto crucial (para integração). O técnico econômico, o planejador, o industrial inovador, e o sindicalista é que fizeram avançar o movimento, não os políticos, o erudito, o poeta ou o escritor.<sup>173</sup>

Contrapondo as lógicas federalista e funcionalista, a corrente teórica do intergovernamentalismo define as motivações da estruturação das comunidades somente por questões de interesse nacional, preocupando-se com a paz e estabilidade europeias apenas na medida que estas eram benéficas aos Estados. Para o pensamento realista do intergovernamentalismo, a CECA apenas tornou-se viável em função da conjugação dos interesses estatais franceses e alemães. Os primeiros teriam apoiado o Plano Schuman em função de seu objetivo de controlar a Alemanha. A Alemanha, por sua vez, por meio da atuação neste organismo, buscava voltar ao palco internacional.<sup>174</sup>

Desmond Dinan atribuiu a Declaração Schumann a uma questão de interesses nacionais, sendo que o entendimento franco-germânico foi considerado por este autor como uma barganha classicamente intergovernamental no contexto da emergente dominância dos EUA no sistema mundial.<sup>175</sup> Importa salientar ainda, que embora tenha se construído como uma tentativa de devolver a importância econômica e política para uma Europa ora defasada em ambos os setores, a construção das Comunidades Europeias somente foi viabilizada pelo incentivo norte-americano a este projeto. Isso porque havia naquele momento, no auge da Guerra Fria, uma necessidade de fortalecimento das economias europeias, para que estas pudessem fazer frente ao

---

<sup>173</sup> In: HAAS, Ernst. Op. cit., p XIX.

<sup>174</sup> Ver: PEDERSEN, Thomas. **Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation**, London: Pinter, 1998.

<sup>175</sup> DINAN, Desmond. **Ever Closer Union?** An Introduction to the European Community. Basingstoke: Macmillan, 1994, p.10.

avanço do comunismo na Europa. Este fato tornou o ambiente internacional favorável à persecução dos objetivos integracionistas.<sup>176</sup>

Com isso, foram instituídas as três organizações que, via de regra, não tratavam de temáticas que envolvessem questões de alta política, sensíveis aos interesses nacionais e que, para a referida corrente teórica, não admitiriam cessões de parcelas de soberania, como estava ocorrendo. Nesse sentido, cabe lembrar a falência do projeto da Comunidade Europeia de Defesa, prova fundamental, para os intergovernamentalistas, de que no tocante a certas esferas o que prevalece são, quando muito, relações de cooperação e não de supranacionalidade.<sup>177</sup>

### 2.3 OS TRATADOS DE ALTERAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO: O ANTIGO DEBATE TEÓRICO E SUAS REVISÕES

Com o decorrer do tempo, o processo de integração europeu passou por diversas etapas de aprofundamento, bem como por momentos de expansão de suas fronteiras geográficas. Nessa trajetória, marcantes também foram os momentos de crise e estagnação do bloco. Ocasões estas, todavia, importantes para a reflexão e definição de novos rumos para o projeto integracionista.

Sendo assim, já em 1965 houve o primeiro movimento de aprimoramento do Direito Comunitário<sup>178</sup>, que se deu com a elaboração

---

<sup>176</sup> Ver: HOFFMANN, Stanley. . **“Obstinate or Obsolete?”** The fate of the Nation State and the case of Western Europe. *Daedalus*, v. 95, n. 3, 1966. p. 862-915.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> “No sentido estrito do termo, o direito comunitário é constituído pelos Tratados constitutivos (direito primário), bem como pelas regras constantes dos actos legislativos adoptados pelas instituições comunitárias em aplicação desses Tratados, isto é regulamentos, directivas, etc. (direito derivado). No sentido lato do termo, o direito comunitário engloba o conjunto das regras aplicáveis na ordem jurídica comunitária. Assim, abrange igualmente os direitos fundamentais, os princípios gerais do direito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito decorrente das relações externas das Comunidades ou ainda o direito complementar decorrente dos actos convencionais concluídos entre os Estados-Membros para a aplicação dos Tratados.” In: EUROPA. **Sínteses da**

do Tratado de Bruxelas ou Tratado de Fusão dos Executivos, em 1965. Este Acordo objetivava a revisão da estrutura das instituições europeias, com a unificação dos executivos das três Comunidades (CEE, CECA e CEEA). A partir deste momento, CECA, CEE e CEEA passaram a ter um único Conselho, e também ocorreu a integração das Comissões da CEEA e CEE e Alta Autoridade da CECA em uma única Comissão.<sup>179</sup>

No mesmo ano, teve início a primeira grande crise comunitária, a “crise das cadeiras vazias”, quando a França, descontente com a forma de votação por maioria qualificada, abandonou as reuniões do Conselho. Esta situação perdurou até 1966, quando foi firmado o Compromisso de Luxemburgo, segundo o qual a votação de assuntos definidos como de “interesse nacional” voltaria a considerar o resultado pela regra da unanimidade.<sup>180</sup>

Após estas revisões do DC, o processo de integração também passou movimentos de expansão. Os primeiros Estados a unirem-se em 1973 aos seis membros fundadores foram: o Reino Unido, Irlanda e Dinamarca. Inicialmente o Reino Unido havia recusado o convite de integrar as Comunidades, juntamente com os seis membros fundadores, haja vista a resistência deste governo em participar de um projeto que visava a construção de um mercado comum. Preferindo a instituição de uma vasta zona de livre comércio, o Reino Unido propôs aos demais membros da Organização para a Cooperação Econômica Europeia a criação da Associação Europeia de Livre Comércio, formalizada em 1960, com o Protocolo de Estocolmo. Todavia, em função do sucesso econômico inicial das Comunidades Europeias, bem como do crescente processo de descolonização que enfrentava (fato que enfraquecia seu poder comercial pautado em suas antigas colônias), o governo inglês solicitou a integração ao mencionado bloco já em 31 de julho de 1961.<sup>181</sup>

**Legislação Européia:** Glossário. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/community\\_law\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_law_pt.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2011.

<sup>179</sup> **Tratado de Bruxelas.** Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/static\\_Display.do?id=77&pageRank=10&language=PT](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/static_Display.do?id=77&pageRank=10&language=PT)>. Acesso em: 12 abr. 2011.

<sup>180</sup> BORCHARDT, Klaus-Dieter. Op. cit., p.15.

<sup>181</sup> MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego. Op. cit., p. 44-45.

Outro fator a motivar a tentativa de adesão inglesa seria o destaque político que a França havia adquirido na Comunidade Europeia. Na época, a política externa do presidente francês, general Charles de Gaulle, continha elementos de cooperação e defesa que não incluíam a Organização do Tratado do Atlântico Norte<sup>182</sup>, marginalizando-a no cenário geopolítico europeu. Este demonstrava também certa hostilidade para com os Estados Unidos da América, históricos aliados britânicos. Em função desses fatores, o governo inglês, sob crescente pressão americana, foi impulsionado a unir-se à antiga CEE, com o objetivo de ser um contrapeso à ascensão política francesa. Em decorrência da percepção desta postura britânica, de tentativa de contraposição ao poderio francês, bem como em função do conhecimento de sua postura contrária aos propósitos de criação do mercado comum, é que se produziram os dois vetos franceses à candidatura inglesa (em 1961 e 1967).<sup>183</sup>

Todavia, em função da lógica acima apontada, percebia-se nos demais países membros da CEE uma postura favorável à adesão inglesa, pois imaginava-se que caberia à Inglaterra conter a hegemonia da França dentro do bloco<sup>184</sup>. Mesmo com a postura favorável dos demais membros, a adesão da Grã-Bretanha somente foi confirmada em 1973, com a saída de Charles de Gaulle do governo francês. Juntamente com os ingleses, adentraram à CE a Dinamarca e a Irlanda, impulsionados pelo exemplo do aliado inglês.<sup>185</sup>

Na sequência destes fatos, na década de 1970, a trajetória da integração europeia também foi marcada por problemas,

<sup>182</sup> BACHE, Ian e GEORGE, Stephen. **Politics in the European Union**. 2 ed. New York: Oxford University Press Inc., 2006. p. 540.

<sup>183</sup> KROK-PASZKOWSKA, A.; ZIELONKA, J. European Union Enlargement. In: HAY, C.; MENON, A. (Org.). *European Politics*. New York: Oxford University Press Inc., 2007, cap. 21, p. 370. Importa mencionar que o veto foi possível, pois para adesão de um país à Comunidade é preciso que haja a unanimidade de aceite entre todos os países já membros. Mais informações sobre o processo de adesão em: BACHE, Ian e GEORGE, Stephen. **Politics in the European Union**. 2 ed. New York: Oxford University Press Inc., 2006. p. 536.

<sup>184</sup> Nesse sentido, consultar BACHE, Ian; GEORGE, Steven. Op. cit., p. 540.

<sup>185</sup> BACHE, Ian; GEORGE, Steven. Op. cit., p. 542.

De variadas índoles, como os relacionados ao funcionamento das instituições, à distribuição de competências entre os Estados e a Organização Internacional, aos desequilíbrios regionais provocados pelo mercado comum e aos reflexos decorrentes da crise energética e do sistema monetário internacional.<sup>186</sup>

Apesar destas dificuldades em âmbito global, nas décadas de 1960 e 1970 buscou-se o cumprimento dos Tratados com a realização da União Aduaneira e Estabelecimento da Política Agrícola Comum . Outros fatos significativos foram a assinatura dos Tratados que alteravam algumas disposições orçamentais e financeiras. Ademais, em 1978, o Parlamento Europeu autorizou a utilização da expressão Comunidade Europeia no lugar de Comunidades Europeias. Com relação ao Parlamento, importa ainda mencionar a confirmação da eleição dos euro-deputados via sufrágio universal, ocorrida em 1976, atendendo a solicitações de maior representatividade das instituições europeias.<sup>187</sup>

Na década seguinte, Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986) aproximaram-se da CE. Estes alargamentos foram impulsionados pela tentativa europeia de cimentar nesses países os sistemas democráticos recém-reinstaurados. Para compatibilizar a realidade destes países com os demais membros do bloco, foram alocados pesados auxílios econômicos e incentivou-se a consolidação de Estados de Direito nos referidos candidatos. Estes três países, por sua vez, encontraram na CE suporte para suas reestruturações política e econômica.<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> SILVA, Karine de Souza. Op. cit., p. 42.

<sup>187</sup> Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento por sufrágio universal directo, de 20 de Setembro de 1976 (2007/2207(INI)). Disponível em: <[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//>](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//>). Acesso em: 15 set. 2011.

<sup>188</sup> Importa mencionar ainda que Portugal e Espanha eram considerados estratégicos para a CE, em virtude de suas posições geográficas e do histórico relacionamento com suas antigas colônias, principalmente as da América Latina, fato que facilitaria o contato europeu com mercados em potencial . Ademais, os três Estados constituíam uma barreira ao sul da Europa, onde poderiam atuar

Trinta e cinco anos depois de sua fundação (a partir da instituição da CECA em 1951), a Comunidade Europeia passou a contar com o dobro de Estados que a iniciaram, fazendo-se urgente, já neste momento, a necessidade de diversas reformas que adaptassem a CE a sua realidade ampliada. Esta expansão territorial, paralela a pouca evolução das instituições (com exceção do parlamento que ganhou mais visibilidade), fez com que os anos de 1970 ficassem conhecidos como anos de estagnação ou inatividade da Organização, e também de pouco debate teórico sobre o tema no âmbito da ciência política, como se verá adiante. Todavia, escolas legais avançaram neste período com o argumento da integração através da lei, focando no aumento da interdependência legal. Fato este que terá significativos resultados nos anos de 1980 e 1990, com diversas modificações nos Tratados e o aprofundamento do projeto integracionista europeu.<sup>189</sup>

Neste contexto de paralisia, o Conselho Europeu solicitou a três especialistas, Barend Biesheuvel, Edmond Dell e Robert Marjolin, um relatório que indicasse sugestões para um melhor funcionamento das instituições do bloco. Contudo, este texto acabou por não despertar a devida atenção no âmbito da Comunidade. Após este fato, em 1983, o Conselho adotou a Declaração Solene, que estabelecia o compromisso de democratização da CE. Também preocupado com o bom funcionamento das instituições, o Parlamento Europeu apresentou em 1984, o Projeto Spinelli, que pretendia orientar uma revisão dos tratados. No entanto, tal proposta, contendo ousadas sugestões no âmbito da supranacionalidade, foi rejeitada pelos Estados-membros.<sup>190</sup>

Sucedidos todos estes projetos, o texto que serviu de base para a primeira grande revisão dos tratados europeus foi elaborado com base nos informes do Comitê para Questões Institucionais (Comitê Dooqe), elaborados entre 1984 e 1985. Ganhava corpo então o Ato Único Europeu, cuja denominação deve-se ao fato de este documento haver afetado tanto os Tratados Constituintes das Comunidades, como os posteriores tratados modificativos, articulando um texto convencional

---

como negociadores com os vizinhos dos outros continentes, em especial com a região no Magreb, no Norte da África.

<sup>189</sup> DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. Op. cit., p. 1-24.

<sup>190</sup> MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego. Op. cit., p. 49.



único.<sup>191</sup> Um dos principais objetivos do AUE era o relançamento da integração europeia no sentido de conclusão do mercado interno<sup>192</sup>. Sendo que, para tal fim, alterou as regras de funcionamento das instituições e alargou as competências comunitárias, nomeadamente no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum.

Para tais fins, em nível institucional, as principais alterações propostas pelo Ato Único Europeu foram: a) aumento do número de casos em que o Conselho poderia deliberar por maioria qualificada e não por unanimidade. Essa medida facilitou a tomada de decisões, evitando bloqueios inerentes à procura de obtenção de um acordo unânime por parte dos Estados-Membros.<sup>193</sup>; b) introdução do Conselho Europeu para junto da estrutura dos Tratados Constitutivos, sem conceder-lhe, todavia, a condição de instituição; c) reforço dos poderes do Parlamento mediante a exigência de um parecer favorável deste quando da conclusão de um acordo de associação, e; d) estabelecimento das bases que tornaram possível a criação do Tribunal de Primeira Instância.<sup>194</sup>

Com relação às principais alterações políticas, importa mencionar que em seu artigo 8º-A, este acordo define o mercado interno como "[...] um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado"<sup>195</sup>. O Ato Único também previu uma política comunitária de coesão econômica e social

<sup>191</sup> Ibidem.

<sup>192</sup> Esse objetivo afigurava-se dificilmente exequível com base nos tratados existentes, nomeadamente devido ao processo de tomada de decisão ao nível do Conselho, que requeria a unanimidade para se poder proceder à harmonização da legislação.

<sup>193</sup> A unanimidade deixa de ser necessária para as medidas com vista ao estabelecimento do mercado interno, com exceção das medidas relativas à fiscalidade, à livre circulação das pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados.

<sup>194</sup> Ver: Ato Único Europeu. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm)>. Acesso em: 15 set. 2011.

<sup>195</sup> Cf. artigo 8º do Tratado do Ato Único Europeu. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm)>. Acesso em: 15 set. 2011.

que contrabalançasse os efeitos da realização do mercado interno nos Estados-Membros menos desenvolvidos e que buscasse atenuar as discrepâncias de desenvolvimento entre as regiões. A intervenção comunitária faz-se por meio do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Quanto à política externa, o artigo 30º determinou que os países participantes se esforçassem para formular e aplicar em comum uma política externa europeia, assumindo o compromisso de se consultarem mutuamente sobre qualquer questão de política externa que possa ter interesse para a segurança dos Estados-partes.<sup>196</sup>

Este Tratado, ao criar novas competências comunitárias e reformar as instituições, preparou terreno para a integração política e para a União Econômica e Monetária, posteriormente instituídas pelo Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia. As principais queixas que surgiram neste contexto foram a falta de esclarecimentos com relação aos mecanismos de divisão de competências entre os Estados e a UE e o afastamento dos cidadãos europeus dos processos decisórios, que acabaram por gerar a noção de *deficit* democrático da Organização.<sup>197</sup>

Neste período, o contexto político mundial também passava por consideráveis alterações com a queda do Muro de Berlim e a aproximação do fim da Guerra Fria. Fatos que repercutiriam consideravelmente no cenário europeu em função do eminente fim da divisão do continente em dois sistemas socioeconômicos antagônicos e da possibilidade de novas adesões ao bloco europeu. Já em 1990, com a reunificação da Alemanha, o território da Alemanha Oriental, até então sob o regime comunista, passou a fazer parte da CE. A rápida incorporação deste território, defasado economicamente em comparação aos demais membros, foi explicada pelo temor dos governantes dos países do bloco, principalmente da Alemanha Ocidental, de que o território oriental se mantivesse afastado do ocidente e voltasse à esfera de influência de Moscou.<sup>198</sup>

<sup>196</sup> Ibidem.

<sup>197</sup> MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego. Op. cit., p.16.

<sup>198</sup> KROK-PASZKOWSKA, A.; ZIELONKA, J. European Union Enlargement. In: HAY, C.; MENON, A. (Org.). **European Politics**. New York: Oxford University Press Inc., 2007, p. 368.

Agitadas pelas negociações para ingresso da Alemanha Oriental no bloco e pressionadas pelas pendências remanescentes do AUE, as autoridades europeias decidiram-se pela aceleração de algumas reformas internas para fortalecimento da integração: a instituição da União Econômica e Monetária e da União Política Europeia. Estas necessidades levaram à elaboração do Tratado Maastricht, que ficou conhecido como Tratado da União Europeia (TUE).

Firmado em 1992, o TUE instituiu oficialmente a União Europeia. A UE foi então

[...] fundada sobre as Comunidades Européias denominadas Primeiro Pilar, apresentando caráter misto: forma supranacional e de cooperação intergovernamental no que diz respeito à Política Exterior e de Segurança Comum (PESC) e Cooperação nos âmbitos da Justiça e Assuntos Internos, conhecidas, essas cooperações, como Segundo Pilar e Terceiro Pilar intergovernamentais, respectivamente<sup>199</sup>.

O Tratado de Maastricht foi considerado “um novo marco no processo da união política européia”<sup>200</sup>. Neste decurso histórico, ressalta-se que o bloco europeu distinguiu-se das demais formas de associação entre Estados, pelo fato de seus membros renunciarem a parcelas de suas soberanias em prol da referida organização, conferindo a esta poderes independentes e competência para promulgar atos de igual valia a atos nacionais<sup>201</sup>. Também com este Tratado, a “CEE perdeu a adjetivação econômica e passou a ser chamada de Comunidade Europeia (CE), porque já congregava âmbitos outros que não só o econômico.”<sup>202</sup> Outras importantes mudanças proporcionadas por este acordo foram: a criação da União Econômica e Monetária, a instituição de novas

---

<sup>199</sup> OLIVEIRA, Odete Maria. Op.cit., p.118.

<sup>200</sup> Cabe ressaltar que o processo de ratificar o Tratado de Maastricht apresentou-se longo e dificultoso, tendo sido necessários “dois referendos na Dinamarca e na Alemanha onde foi interposto um recurso no Tribunal Constitucional contra a aprovação parlamentar do Tratado”. In: BORCHARDT, Klaus-Dieter. Op. cit., p. 8.

<sup>201</sup> Ibidem.

<sup>202</sup> Loc. cit.

políticas comunitárias, a definição do Tribunal de Contas como uma Instituição do bloco, e uma expansão das atribuições do Parlamento.<sup>203</sup>

Na sequência, o quarto alargamento foi efetivado em 1995, com as acessões de Áustria, Finlândia e Suécia, três países historicamente considerados neutros. Observa-se que a ocorrência das referidas adesões foi possível em função da relativização da importância da condição de neutralidade defendida por estes países durante a Guerra Fria, haja vista que este *status* foi despojado em muito de seu significado, com a desintegração do Império Soviético e fim da referida contenda<sup>204</sup>. É certo também que a adesão destes Estados foi motivada pelo interesse destes de participarem ativamente do jogo político europeu, uma vez que já haviam assinado acordos no âmbito do mercado comum europeu, mas, por não serem membros do bloco, estavam excluídos da elaboração das regras que obedeciam. Sendo assim, estes antigos “sócios” da UE, via tratados de cooperação<sup>205</sup>, finalmente aderiram a esta e passaram a ocupar uma posição ativa na tomada de decisões da organização.

Para a UE, Áustria, Finlândia e Suécia eram consideradas economicamente “saudáveis e contribuintes líquidos em potencial para o orçamento comunitário, que estaria sob grande pressão se os países do Centro e Leste europeu fossem eventualmente aceitos”<sup>206</sup>. Estas adesões já se caracterizavam então como um ganho de reservas da União, uma preparação para o futuro alargamento a Leste, agora eminente com o fim da divisão do continente.

Concluído o alargamento em direção aos países ocidentais deste continente, nos idos da década de 1990, foi salientada a necessidade de reestruturação das instituições da UE, para que estas se adequassem à nova realidade alargada, politicamente diversificada e

<sup>203</sup> Mais informações em: **EUROPA: Sínteses da legislação da UE**. Tratado de Maastricht sobre a União Européia. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2011.

<sup>204</sup> KROK-PASZKOWSKA; ZIELONKA. Op. cit., p. 370.

<sup>205</sup> Sobre histórico dos acordos de cooperação econômica da UE, consultar: **EFTA History at a glance**. Disponível em: <<http://www.efta.int/content/about-efta/history>>. Acesso em: jun. 2008.

<sup>206</sup> In: BACHE, Ian; GEORGE, Stephen. **Politics in the European Union**. 2. ed. New York: Oxford University Press Inc., 2006. p. 547.

populacionalmente ampliada. As evidências de novos alargamentos proporcionaram aos líderes europeus o temor de que estes acabassem por ocasionar uma paralisação da estrutura institucional europeia. Tendo como um de seus objetivos evitar a paralisação institucional do bloco, foram elaborados pelos Estados-membros os Tratados Amsterdã (1997) e Nice (2001)<sup>207</sup>.

Nesse ambiente, em 1997 foi assinado o Tratado de Amsterdã. Este texto aumentou algumas das competências da União mediante a criação de uma política comunitária de emprego e da “[...] comunitarização de uma parte das questões que eram anteriormente da competência da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos”<sup>208</sup>. No tocante à solução de problemas resultantes das futuras expansões do bloco, destaca-se “a introdução no Tratado da UE de uma cláusula de flexibilidade [...]. Estava, assim, aberta a via, não obstante os limites impostos por certas exigências, para uma Europa de várias velocidades.”<sup>209</sup>

Com relação à Europa de várias velocidades, Maria Amparo Alcoceba assinala tratar-se de um sistema que permite a existência de diversos níveis de integração dentro da União, por um período de tempo indeterminado, mas não infinito. A origem deste mecanismo fundamenta-se na falta de capacidade objetiva de um Estado-membro de assumir efetivamente, em um dado momento, a execução de determinado objetivo ao qual se comprometeu juridicamente, da mesma maneira que todos os outros membros do bloco. A autora ressalta ainda que os Estados que estejam seguindo “velocidades diferenciadas” têm obrigação jurídica de superar sua incapacidade de cumprir com determinado objetivo da UE o mais breve possível. Além do sistema de várias velocidades, Maria Amparo refere-se também ao que muitos denominam de Europa à *la Carte*, ou seja, níveis de integração diferenciadas em algumas áreas com relação a determinados assuntos. Este modelo encontraria sua origem no fato de que nem todos os Estados

---

<sup>207</sup> KROK-PASZKOWSKA; ZIELONKA. Op. cit., p. 370.

<sup>208</sup> EUROPA: Sínteses da legislação da UE. O Tratado de Amsterdã: introdução. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a09000\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a09000_pt.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2011.

<sup>209</sup> BORCHARDT, Klaus-Dieter. **ABC do Direito Comunitário**. Luxemburgo: Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. p. 8.

“estão igualmente dispostos a avançar no processo integracionista”, tratando-se, portanto, de uma questão de vontade e não de capacidade, como no primeiro caso.<sup>210</sup>

A revisão proposta pelo Tratado de Amsterdã foi considerada um fracasso no sentido de resolver o problema do *deficit* democrático e do engessamento da estrutura institucional que assolava a UE. Fato marcante do processo de formulação do Tratado de 1997 foi a dificuldade na construção de um consenso entre os quinze Estados-membros.

A continuação dos problemas acima mencionados levou então a uma nova tentativa de reformulação dos Tratados da UE, ocorrida em 2001, com a conclusão do Acordo de Nice. Neste texto, proposto para preparar a Europa para o alargamento de 2004, foram postas em debate questões como o tamanho e composição da comissão, pesos dos votos no conselho e extensão da votação por maioria qualificada.<sup>211</sup> Estavam assim lançadas algumas bases dos próximos alargamentos da União Europeia.

Em 2004, após anos de preparativos por parte da União Europeia e também por parte dos Estados candidatos, concretizou-se o maior alargamento do bloco, com a acessão de Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Eslovênia, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e Eslováquia. Para Bache e George, este processo, que incorporou à União dez novos países, foi uma tentativa das antigas repúblicas soviéticas de firmarem suas posições como “europeias” e, assim, afastar qualquer possibilidade de retorno à esfera de influência Russa<sup>212</sup>. Além deste fato, considerações sobre a segurança europeia levaram os países já membros a aceitarem os processos de adesão (apesar das grandes disparidades econômicas), haja vista a instabilidade política que imperava na maioria dos países do Leste europeu<sup>213</sup>. O professor espanhol Carlos Taibo, por

<sup>210</sup> ALCOCEBA, Maria Amparo. **Fragmentación y Diversidad en la Construcción Europea**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

<sup>211</sup> Mais informações em: **EUROPA**: Sínteses da legislação da UE. O Tratado de Nice: modo de utilização. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/nice\\_treaty/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/index_pt.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2011.

<sup>212</sup> BACHE, Ian; GEORGE, Stephen. Op. cit., p. 548.

<sup>213</sup> Como exemplo da mencionada instabilidade, há que se citar os conflitos na região dos Bálcãs, envolvendo territórios da antiga Iugoslávia, que resultaram na

sua vez, advoga que a UE foi a grande beneficiada com o referido processo de alargamento, uma vez que trouxe para dentro de suas fronteiras um amplo mercado consumidor, além de numerosa e barata mão-de-obra. Com isso, a organização manteve nos seus limites geográficos grandes empresas que estavam transferindo seus capitais para o Leste europeu em busca das condições flexibilizadas de direitos sociais. Segundo Taibo, “o regime de relações comerciais entre a União e os países da Europa Central e do Leste se caracterizam, em qualquer caso, por um notável superávit em benefício da primeira”<sup>214</sup>. Em virtude da não observância por completo das condições mencionadas, a adesão de Romênia e Bulgária em 2004 foi adiada e concretizada posteriormente em 2007, com a observância dos termos impostos de UE a estes países<sup>215</sup>.

Guerra do Kosovo e desmembramento deste Estado, desestabilizando toda região centro-leste europeia. BACHE, Ian; GEORGE, Stephen. Op. cit., p. 549.

<sup>214</sup> TAIBO, Carlos. Op. cit., p. 80. Cabe ressaltar que, no processo de alargamento findado em 2004, foi pela primeira vez imposta aos candidatos a obrigação de observância de algumas condições para efetivação da adesão. Estes requisitos, conhecidos como Critérios de Copenhague, formalizados na conferência intergovernamental de 1993, determinam que, para fazer parte da União, os Estados candidatos devem apresentar: a) a presença de instituições estáveis, que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e a sua proteção-critério político; b) a existência de uma economia de mercado em funcionamento e a capacidade para fazer face à pressão da concorrência e às forças de mercado no interior da União Europeia - critério econômico; c) a capacidade para assumir as obrigações decorrentes da integração, incluindo a adesão aos objetivos de união política, econômica e monetária - critério da adoção do acervo comunitário. A União Europeia, por sua vez, de acordo com as determinações de Copenhague, deve ter capacidade para absorver novos membros sem prejudicar o caminhar da integração europeia. Os supracitados requisitos configuram uma clarificação das condicionantes impostas aos pedidos de adesão pelo já mencionado artigo 49 do TUE<sup>214</sup>.

<sup>215</sup> Sobre processos de adesão Búlgara e Romena, consultar: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/e40101.htm>>. Acesso em: 6 set. 2008. Atualmente a Croácia, a Turquia e a antiga República Iugoslava da Macedônia são os três candidatos oficiais à adesão à UE. Estando a Turquia já com processo de adesão em andamento. Seguem-lhes cinco outros países dos Bálcãs Ocidentais: Albânia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Kosovo. (WUST PANCERI, Juliana. **A condicionante de originalidade na adesão da**

A partir de 2004, após esta última ampliação, ocorreu a primeira tentativa de remodelar a UE, adaptando-a a sua nova realidade alargada e aprofundando a integração dos países. Neste momento foi proposta uma Carta Magna para o bloco, que indicava modificações no Direito Comunitário originário. O projeto da Constituição europeia abordava, entre outros temas, a delimitação das competências entre União e Estados, a incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais ao protocolo e a simplificação dos Tratados e instituições do organismo europeu. Todavia, a tentativa de criação de uma Constituição para a Europa enfrentou um difícil processo de ratificação (no qual os momentos mais simbólicos foram os vetos francês e holandês). A paralisação nas negociações do citado texto constitucional fez com que fosse substituído pelo projeto do Tratado Reformulador dos Tratados Europeus. Este tratado versaria sobre muitos dos assuntos abordados pela Constituição sem, contudo, levar o peso terminológico de “Constituição”. Termo este que havia assustado muitos cidadãos europeus, temerosos de que a integração estivesse se expandindo e aprofundando mais rapidamente do que o desejado.<sup>216</sup>

Após o fracasso da ratificação da Constituição Europeia, o Tratado de Lisboa (também conhecido como Tratado Reformulador dos Tratados Europeus) foi firmado em 13 de dezembro de 2007. Tendo entrado em vigor em 1º de dezembro de 2009<sup>217</sup>, objetivava dar mais eficiência às instituições da UE, adaptando-as a esta realidade mais ampliada. Dentre as mudanças programadas para as instituições europeias, destacam-se: a transformação do Conselho Europeu em instituição, com a criação do cargo de presidente, definição de novas composições para o Parlamento Europeu (que passa a operar com competência ampliada) e para a Comissão Europeia<sup>218</sup>, a criação do

**Turquia à União Européia.** 2008. 36f. Artigo de conclusão de curso (Graduação) – Relações Internacionais, Universidade do Vale do Itajaí, Campus VII, São José, 2008.)

<sup>216</sup> **A fracassada Constituição Européia** (especial). *Deutsche Welle*. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2245710,00.html>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

<sup>217</sup> **Tratado de Lisboa:** A Europa rumo ao século XXI. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2011.

<sup>218</sup> . “O novo Tratado abre a perspectiva de que cada Estado-Membro possa ter um Comissário (membro da Comissão), enquanto ao abrigo dos Tratados em



cargo de Alto Representante da União para negócios Estrangeiros e Política de Segurança<sup>219</sup>, buscando dar mais força à política externa do bloco.<sup>220</sup>

Percebe-se, assim, que alguns dos objetivos principais do presente texto seriam: tornar a UE mais próxima de seus cidadãos, mais eficaz no seu relacionamento com o mundo enquanto ator global e também adaptá-la a sua realidade mais alargada, de maneira que não acabe por se tornar uma estrutura paralisada em função do aumento do número de participantes com poder de decisões no bloco. Um importante avanço do Tratado de Lisboa foi a atribuição de valor jurídico à Carta de Direito Humanos da União Europeia por sua incorporação ao texto do Tratado, que também prevê a adesão da União Europeia à Convenção Europeia

---

vigor, o número dos Comissários teria de ser reduzido para um número inferior ao dos Estados Membros (...) Quanto ao Parlamento Europeu, o Tratado de Lisboa reforça os seus poderes em matéria legislativa, orçamentária e de aprovação de acordos internacionais. Altera igualmente a sua composição: o número de deputados europeus não poderá exceder os 751 (750 mais o presidente) e a repartição dos lugares entre Estados-Membros obedecerá a um princípio de proporcionalidade degressiva, ou seja, os deputados dos países mais populosos representarão um número maior de cidadãos do que os dos países menos populosos. O Tratado também estipula que o número de deputados por Estado-Membro não poderá ser inferior a 6 nem superior a 96.” **Tratado de Lisboa:** A Europa rumo ao século XXI. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_pt.htm#](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_pt.htm#)>. Acesso em: 27 ago. 2009.

<sup>219</sup> Mais informações em: OLIVEIRA, Odete Maria. **Velhos e novos regionalismos:** Uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p.160.

<sup>220</sup> “Dentre as diversas alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no âmbito do Tratado da União Europeia, destacam-se o estabelecimento de personalidade jurídica única da União, estendendo-se às matérias dos denominados primeiro, segundo e terceiro pilares desta integração, como também ao Tratado sobre Funcionamento da União Europeia, nova denominação do Tratado da Comunidade Europeia.” OLIVEIRA, Odete Maria de. Op cit., p.160.

dos Direitos do Homem, submetendo-a ao controle do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>221</sup>.

### **2.3.1 As Respostas Teóricas para as Revisões e Evolução do Projeto Integracionista**

Como exposto acima, a medida em que o projeto integracionista europeu foi avançando, também foi motivando revisões dos tratados ocasionado uma trajetória de aprofundamento e de alargamento da integração. O caminhar integracionista tornou-se, portanto, cada vez mais complexo, sua compreensão denotava a apreensão de diversas variáveis, políticas, econômicas e sociais. Em função desta realidade, embora ainda capazes de explicar alguns momentos desta trajetória do estudado bloco, para comportar as amplas mudanças que vinham ocorrendo no cenário europeu, as teorias de integração precisaram e foram reavaliadas e reestruturadas.

Após a entrada em vigor dos tratados instituintes, conforme supracitado, as Comunidades passaram pela chamada “Crise das cadeiras vazias”, sendo este momento um exemplo fortemente utilizado pela corrente teórica do intergovernamentalismo, quando afirma que ainda num processo de integração supranacional os Estados continuam a defender seus interesses. Cabe salientar que uma figura importante nesta crise, bem como em outras questões de retomadas nacionalistas no âmbito das Comunidades, foi o presidente francês Charles de Gaulle<sup>222</sup>.

Nesse sentido, outra questão de forte apelo intergovernamental, surgida no início do histórico de integração, relaciona-se ao governo nacionalista do General De Gaulle e às repercussões deste momento para as relações das Comunidades. Defensor do que julgava serem os interesses do Estado Francês, e não do bloco como um todo, vale lembrar que foi sob o governo do citado presidente que se produziram os dois vetos franceses à adesão da Inglaterra ao projeto integracionista.

Para os intergovernamentalistas, o presidente francês não representava um caso isolado no âmbito das Comunidades, mas sim algo

---

<sup>221</sup> Mais informações no Portal do cidadão, disponível em: <<http://edicao.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt/Dossiers/DOStratado+de+lisboa.htm?passo=1>>. Acesso em: 3 set. 2009.

<sup>222</sup> MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego. Op. cit., p. 45.

mais profundo sobre a natureza do nacionalismo que questionava as principais premissas do neofuncionalismo. Como assegurou Stanley Hoffman, os supracitados fatos corroboravam a assertiva intergovernamentalista de que, sem negar a existência dos processos de integração, os Estados continuavam a ser as unidades básicas do sistema político. Conforme assinalado no primeiro capítulo, Hoffmann, utilizando-se de exemplo da política de Charles de Gaulle, criticou a lógica de Monnet e Haas, afirmando que esta só funcionaria em situações onde houvesse um contínuo jogo de soma positiva para todos os participantes. No caso de desacordos, o que prevaleceria seriam os interesses nacionais.<sup>223</sup>

O comportamento do presidente francês também representou um problema para o pressuposto da transferência de lealdades defendido pelos neofuncionalistas. Para Haas, a quebra de consenso exposta por De Gaulle explicava-se pelo fato de que o consenso não pode ser esperado sempre em uma sociedade pluralista como a europeia. O pluralismo por si só gera conflitos, e o progresso da integração deverá, segundo este autor, repousar na balança de objetivos entre elites e grupos-chave.<sup>224</sup> Este acirrado embate teórico não deixa dúvida quanto ao fato de que a produção acadêmica para estudo da integração europeia nos anos de 1960 girava em torno das vertentes intergovernamentalistas e neofuncionalistas.

Conforme se verifica pelo histórico exposto acima, durante os anos 1970 e início dos anos de 1980, o processo de integração europeu passou por anos de estagnação quanto ao aprofundamento da integração. Apesar de algumas reformas pontuais para o cumprimento dos objetivos da CEE, o projeto europeu passou por várias tentativas fracassadas de reestruturação, como quando algumas propostas não chegaram nem a sair do papel para uma discussão mais ampla. Acompanhando esta estagnação do bloco, o desenvolvimento das teorias também ficou relativamente em repouso, estando apenas em destaque as discussões intergovernamentalistas a respeito dos processos de expansão do bloco.

---

<sup>223</sup> Ver: HOFFMANN, Stanley. “**Obstinate or obsolete?**” The fate of the Nation State and the case of Western Europe. *Daedalus*, v. 95, n. 3, 1966. p. 862-915.

<sup>224</sup> HAAS, Ernst. Op. cit., p. XXV.

Com relações aos processos de adesão, percebe-se a presença marcante de questões e comportamentos de caráter notadamente intergovernamental por parte dos Estados já membros do bloco, haja vista que o aceite a um novo Estado só seria possível levando-se em consideração a unanimidade da escolha. Nessa situação, conforme exposto anteriormente, sempre pesaram os benefícios, ou contribuições, que os referidos países poderiam trazer ao aderirem ao projeto, bem como se as mudanças que estas adesões trariam a nível institucional e de distribuição de poder político e recursos dentro do bloco, seriam aceitáveis ou não pelos demais membros.

Em meados dos anos de 1970, Ernst Haas declarou o neofuncionalismo como uma teoria “obsolescente”<sup>225</sup> em função da dificuldade que encontrava em explicar a totalidade dos problemas europeus, como os acima descritos e justificados pela lógica intergovernamentalista. Outra questão posta em xeque quanto ao neofuncionalismo nos moldes propostos até aquele momento foi a incapacidade de aplicação deste modelo, elaborado da análise no cenário europeu, na explicação de outros processos de integração da economia global em contextos sociais, políticos e econômicos tão diferenciados da realidade europeia. Em função deste fato, ficou claro para Haas que o neofuncionalismo sofria com a dificuldade de estabelecimento de uma variável teórica que pudesse satisfatoriamente explicar as condições terminais, ou objetivos que impulsionariam um processo de integração.<sup>226</sup>

A respeito dessa estagnação e dificuldades teóricas apresentadas nesse momento histórico da CE, Donald Puchala argumentou que,

Nossas estruturas (teóricas) convencionais mais têm nublado do que iluminado o nosso

---

<sup>225</sup> HAAS, Ernst. **The Obsolescence of Regional Integration Theory**. Berkley: Institute of International Studies, 1975, p. 2-6. Cabe ressaltar a utilização, por Haas, do termo ‘obsolescente’ e não obsoleto, para frisar que sua afirmação referia-se mais a uma defasagem explicativa do neofuncionalismo e não a uma perda de importância dos estudos sobre integração.

<sup>226</sup> HAAS, Ernst. *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Preteorizing*. In: LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart. (Eds.). **European Integration: Theory and Research**. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p.18-24.

entendimento da integração internacional. Nenhum modelo descreve o fenômeno da integração com uma precisão absoluta, pois todos os modelos apresentam imagens do que a integração poderia ser, ou deveria ser, ao invés do que esta é aqui e agora.<sup>227</sup>

A renovação das pesquisas teóricas somente ocorreu com a instituição do Tratado do Ato Único Europeu em 1987. Este acordo foi estruturado em uma conferência intergovernamental, depois de uma longa disputa, que envolveu desde a questão da contribuição do Reino Unido para o orçamento Europeu, até a avaliação da proposta advinda da Comissão, que continha um renovado sentido de ativismo institucional no âmbito da CE, com destaque para o ativismo da Comissão dentro do Parlamento e para a significativa interação entre este e o empreendedorismo das políticas da Comissão e da jurisprudência do Tribunal. Nesse sentido, o AUE ganhou destaque ao facilitar a reforma institucional e a ampliação das competências da CE em matéria de política.<sup>228</sup>

Em função destas questões, o referido Tratado levou a um relançamento do debate teórico, com discussões sobre o papel e a formação das preferências dos Estados nas suas negociações. Também enfatizou questionamentos sobre o papel da Comissão e a influência do setor privado nas suas negociações. Importa salientar, ainda, que com as tratativas para afirmação do AUE veio à tona a necessidade da reforma do processo de tomada de decisão no âmbito da CE, de forma a minimizar a preponderância intergovernamental e maximizar a possibilidade de rápida e eficiente tomada de decisões. A partir destes fatos, academicamente houve um relançamento do debate entre o neofuncionalismo (revisto) e o intergovernamentalismo, além do surgimento de novos trabalhos federalistas.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> In: PUCHALA, Donald J. Of Blind Men, Elephants and International Integration. **Journal of Common Market**. 1972, V.10, p. 276. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1972.tb00903.x/full>>. Acesso em: 22 set. 2011.

<sup>228</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 99.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 98-112.

O Tratado do Ato Único Europeu, ao buscar criar uma área sem fronteiras internas com a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital, trouxe consigo a ideia de *spill over* com a atenção para a chamada dimensão social dentro do mercado único.<sup>230</sup> Em função deste fato, Trínholm-Mikkelsen assegura que a ideia de Haas, de que o neofuncionalismo estava em obsolescência, havia caído por terra. Todavia, o referido autor assegura ainda que o estudado aporte não poderia, sozinho, explicar o processo de integração, havendo fatores que seriam mais bem compreendidos pela lógica intergovernamentalista.<sup>231</sup> Sendo assim, a teorização e o estudo da CE, contemporaneamente, ocorreriam em um percurso de “ecleticismo teórico”.<sup>232</sup>

O programa do mercado único lançado com o AUE também trouxe à tona, novamente, a questão do federalismo europeu. O denominado neofederalismo esclarece que, ao contrário do federalismo clássico, o novo modelo não põe ênfase sobre a necessidade de uma forte assembleia que viesse a poder criar uma constituição para os Estados Unidos da Europa. O neofederalismo é mais atento ao poder das denominadas forças de unificação, e assim, mais consciente da legitimidade de instituições proto-federalistas, como o Parlamento europeu. Destaca-se a importância do federalismo neste momento de

---

<sup>230</sup> Percebe-se que o processo de integração europeu, no decorrer do tempo, passa a não comportar apenas questões econômicas, sendo regido também pelo forte aparato político da supranacionalidade. No tocante à revisão dos tratados, com relação à evolução da integração econômica europeia – partindo da criação CECA (que envolvia apenas um reduzido setor da economia), para CEE que mais tarde resultaria na instituição de União Econômica e Monetária – podem ser aplicados, para compreensão deste desenvolvimento, os princípios contidos no pensamento funcionalista e neofuncionalista. Isto, pois, a ideia de transbordamento funcional levava a crer que a decisão de criar uma zona de livre comércio geraria pressões para o estabelecimento respectivamente de uma união aduaneira e de um mercado comum e união monetário. Processo evolutivo descrito por Bela Balassa e exposto no início destes estudos. Ver: MITRANY, David. **A Working for Peace System: an argument for the functional development of international organizations**. Londres: RIIA, 1943 e BALASSA, B. **Teoria de la integracion económica**. Mexico: Utecha de Economía, 1994.

<sup>231</sup> TRANHOLM-MIKKELSEN, J. Neofunctionalism: Obsolete or Obsolete? Millennium: Journal of International Studies, 1991, p.19.

<sup>232</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p.105.

revisão dos tratados da CE como um exercício de criatividade institucional, não necessariamente uma réplica das formas institucionais já existentes.<sup>233</sup>

Nos Tratados de Maastrich, Amsterdã e Nice destaca-se, primeiramente a instituição oficial da União Europeia como um projeto de integração que segue para setores além do econômico, abrangendo agora também questões políticas (inclusive política externa), sociais e culturais. Outros pontos de destaque foram a estruturação da Europa de várias velocidades e a busca de adequação institucional à realidade expandida da UE, de forma que não houvesse a paralisação desta. Para por fim, após uma difícil negociação com o Tratado de Lisboa, houve a busca maior de definição dos novos rumos do bloco, com objetivos aprofundados e uma realidade consideravelmente expandida do que foi no início do processo de integração.

De acordo com teóricos federalistas, pode-se afirmar que os Tratados de Maastrich, Amsterdã, Nice e Lisboa estruturaram-se sobre o projeto de uma Europa idealizado por Monnet, acelerando e acentuando o caminhar europeu em direção a uma federalização da organização. Sendo que o abandono da ideia de uma constituição para Europa não significou, portanto, para estes pensadores, o fim da ideia de um bloco politicamente integrado aos moldes federais. Nesse sentido, Michael Burgess sugere que é nesta perspectiva se deve refletir sobre o atual tratado e as negociações que conduziram a este.<sup>234</sup>

Para Burgess, tal evolução teórica suscita diversas questões. Primeiramente, a sua consolidação sugere que foi cruzada a fronteira em direção à evolução da integração política, fato de grande relevância para o pensamento federalista. Percebe-se também o crescente interesse público em função das controvérsias geradas pela aprovação do Tratado de Lisboa, fato que, para este autor, em certo sentido indica um engajamento do povo com reflexões sobre a integração. Esta questão representaria a mudança do funcionalismo Monnet para o

---

<sup>233</sup> PINDER, John. **European Community and the Nation State: A case for Neofederalism?**. International Affairs, v. 62. 1986, p.216-218. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/2618066>>. Acesso em: 25 out. 2011.

<sup>234</sup> BURGESS, Michael. Federalism. In: WIENER, A.; DIEZ, T. **European Integration Theory**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009. p. 39-41.

constitucionalismo de Spinelli que está implícito na construção de uma Europa federal. Com relação ao processo de expansão geográfica do bloco, defensores do federalismo argumentam ainda que estas ampliações não dificultam o aprofundamento da integração, uma vez que essa seria garantida pela defesa do Direito Comunitário e que os países têm de assumir com a adesão.<sup>235</sup>

Para os intergovernamentalistas, por sua vez, nas palavras de Moravcsik e Schimmelfenning, apesar do debate constitucional dos últimos anos, bem como das reformas dos Tratados do Ato Único, Maastrich, Amsterdã e Nice, não houve grandes mudanças com relação aos objetivos estruturantes da UE. Em vez disso, percebe-se apenas uma tendência para reformas dentro da estrutura institucional existente, tais como o fortalecimento do Conselho e do Parlamento, o aprofundamento de certas funções intergovernamentais fora do primeiro pilar, como a política externa e de defesa e alargamento da União e certas políticas, como o acordo da zona Schengen<sup>236</sup>. Mesmo o Tratado de Lisboa, apesar de sua grandeza retórica, seria, de acordo com os intergovernamentalistas, um documento conservador. Para estes, o único

---

<sup>235</sup> Idem, p. 39-41

<sup>236</sup> MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**. Londres: UCL Press, 1998. p. 207. “O espaço e a cooperação Schengen assentam no Acordo Schengen de 1985. O espaço Schengen representa um território no qual a livre circulação das pessoas é garantida. Os Estados signatários do acordo aboliram as fronteiras internas a favor de uma fronteira externa única. Foram adotados procedimentos e regras comuns no espaço Schengen em matéria de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos e controles nas fronteiras externas. Em simultâneo, e por forma a garantir a segurança no espaço Schengen, foi estabelecida a cooperação e a coordenação entre os serviços policiais e as autoridades judiciais. A cooperação Schengen foi integrada no direito da União Europeia pelo Tratado de Amsterdã em 1997. No entanto, nem todos os países que cooperam no âmbito do acordo Schengen são membros do espaço Schengen, quer porque não desejam a supressão dos controles nas fronteiras quer porque ainda não preenchem as condições necessárias para a aplicação do acervo de Schengen.” EUROPA. Sínteses da legislação europeia: O Espaço e a cooperação Schengen. Disponível em: < [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_pt.htm)> Acesso em: 22 jan. 2012



projeto importante nos últimos anos para o estudado organismo tem sido o seu alargamento geográfico.<sup>237</sup>

A principal razão para tal estagnação, de acordo com os intergovernamentalistas liberais, foi a ausência de preferências nacionais para um grande projeto funcional, semelhante ao mercado único ou à moeda única, suficientemente forte para motivar a cooperação.

Alguns autores acreditam que atualmente a UE sofre de um equilíbrio instável em função de um *deficit* democrático, que poderia gerar uma reação adversa por parte dos cidadãos europeus. Para os neointergovernamentalistas, com seu foco sobre o interesse nacional, a interpretação da questão do *deficit* democrático passa por outros caminhos e leva naturalmente à avaliação contrária. Segundo esta corrente, um sistema de freios e contrapesos entre as instituições da UE (controle democrático indireto através de governos nacionais, e aumentando os poderes do Parlamento Europeu) será suficiente para garantir em quase todos os casos uma atuação limpa, transparente, eficaz e politicamente sensível às demandas dos cidadãos europeus. E os governos nacionais continuam a chamar a melodia da integração para si perseguindo diversos interesses nacionais, com uma negociação difícil entre si, e mantendo as instituições de tal forma a viabilizar o controle do processo.<sup>238</sup>

## 2.4 PRINCIPAIS DESAFIOS E A QUESTÃO DA GOVERNANÇA

Percebe-se, atualmente, que a União Europeia encontra-se imersa em uma realidade cada vez mais diferenciada das demais formas de organização entre os Estados. Indo além da tradicional estrutura de uma organização internacional interestatal, em função de suas instituições supranacionais, a UE não se caracteriza ainda plenamente como uma Federação ou Confederação nos moldes definidos pela ciência política.

Este cenário suscitou uma tentativa de revisão das clássicas teorias de integração, com o surgimento das releituras neo neofuncionalista, neointergovernamentalista (ou intergovernamentalismo

---

<sup>237</sup> MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomaz; WIENER, Antje (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009. p. 1-24.

<sup>238</sup> MORAVCSIK, Andrew. Op.cit., p. 605.

liberal) e até mesmo do neofederalismo<sup>239</sup>. Estas novas abordagens, todavia, não conseguiram contemplar toda a diversidade do ambiente europeu. Embora os escritores contemporâneos buscassem melhor responder às referidas problemáticas da atualidade europeia, a disputa entre o intergovernamentalismo e neofuncionalismo/federalismo apresentou, para um futuro da UE, apenas dois cenários diametralmente opostos: organização intergovernamental *versus* um organismo supranacional. Ambas as possibilidades são discriminadas pelos defensores da vertente contrária.<sup>240</sup>

Sendo assim, argumenta-se que os questionamentos sobre a integração europeia não precisam se pautar apenas na tese sobre se deve haver mais ou menos integração. Nesse sentido, ganha destaque a abordagem sobre a governança europeia na explicação de sua realidade diversa.<sup>241</sup> Tentativas de combinar a leitura da União em termos de processo político com o reconhecimento de suas peculiaridades são capturadas pela metáfora convincente da governança de múltiplos níveis.<sup>242</sup> Para as análises da governança de múltiplos níveis, a UE tornou-se um sistema político em que a autoridade é dispersa entre vários níveis de governo e diversos atores, onde existem variações significativas nos padrões de governança setorial. É sugestivo de um processo marcado por um sistema de negociação, que é tanto horizontal como verticalmente assimétrica.<sup>243</sup> Entre outras, são estas questões que marcam o atual momento da UE, as quais serão abordadas em seguida.

---

<sup>239</sup> O neofederalismo é mais atento ao poder de forças opostas e, assim, mais conscientes da legitimidade de instituições proto-federalistas, como o Parlamento Europeu.

<sup>240</sup> ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000. p. 105. (The European Union Series).

<sup>241</sup> Idem, p.110.

<sup>242</sup> Idem, Ibidem

<sup>243</sup> Idem, p.112.

### 3 A UNIÃO EUROPEIA E A GOVERNAÇÃO DE MÚLTIPLOS NÍVEIS

Nos anos de 1980, com a renovação do projeto integracionista europeu, a partir da realização do Ato Único Europeu e da reestruturação do ativismo institucional da UE (principalmente em função da atuação da Comissão presidida por Jacques Delors), houve o ressurgimento do debate teórico. Com as revisões dos tratados e a expansão das competências políticas da organização, agregaram-se uma dimensão social e a agenda legislativa sobre a necessidade de reforma do processo de tomada de decisões, as principais preocupações do bloco. Portanto, pode-se afirmar que houve, utilizando-se da linguagem neofuncionalista, um grande *spill over*, com o transbordamento da integração do âmbito econômico para outras áreas, conforme mencionado no capítulo anterior. Esta nova realidade europeia abriu caminho para o ressurgimento do debate entre neofuncionalismo e intergovernamentalismo.<sup>244</sup>

Todavia, nem o neofuncionalismo puro, o intergovernamentalismo, o federalismo, ou suas formas revisitadas (neoneofuncionalismo, neofederalismo, ou neointergovernamentalismo) foram capazes de atingir, isoladamente, seus objetivos clássicos, a saber, explicar o processo de formação e estruturação de uma integração regional. Nesse sentido, O’Niell argumenta que o processo de integração é endemicamente sincrético, caminhando por lógicas coexistentes, ainda que contraditórias, como a globalização econômica por um lado, e a urgência de reter o primado da governança nacional, por outro. Nesse ambiente, os atores envolvidos no processo operam com diferentes margens de expectativas e interesses. Isso significa que teorizar a integração requer um correspondente grau de ecleticismo.<sup>245</sup>

Esta revisão teórica do neofuncionalismo/federalismo *versus* intergovernamentalismo levava a continuar a pensar o futuro da UE em dois cenários dramaticamente opostos: a configuração de uma organização intergovernamental ou estruturação de uma federação. A

---

<sup>244</sup> ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000. p. 98-99.

<sup>245</sup> O’NIELL, Michael. **The Politics of European Union: A Reader**. Londres: Routledge, 1996. p.144.

polarização do debate acadêmico entre estas duas questões continuava, portanto, a explorar a fundamental questão do Estado-nação e dos governos nacionais como agentes da integração e meios plausíveis de organização da sociedade. Esta situação veio a sofrer nos anos de 1980 e 1990 algumas objeções por parte do meio acadêmico. Em primeiro lugar, apontou-se a crítica de que o diálogo entre as estas duas vertentes falhava ao analisar todas as possibilidades da contemporânea integração do bloco europeu, porque a problematizava preferencialmente em termos das relações internacionais, negligenciando a realidade das políticas intranacionais no bloco. Estes dois contextos (funcional/federal e intergovernamental) seriam incapazes de verificar a complexidade e o dinamismo da emergente política europeia. Em um segundo momento, em outra via, argumentou-se que esta dicotomia marginalizou importantes abordagens das Relações Internacionais que estariam longe de ser irrelevantes e que poderiam fornecer grandes contribuições ao estudo da integração, como as perspectivas comparativistas e de governança.<sup>246</sup>

Neste contexto, em função das mencionadas críticas, ganhou destaque na análise do processo de integração a emergência dos pensamentos comparativistas e de governança. A ideia básica nestes pensamentos era de que a discussão entre a análise da política comparativa e estudos da União poderia gerar uma conversa mutuamente benéfica intelectualmente. Do ponto de vista dos estudiosos da integração, averiguações com base nos pressupostos teóricos das políticas públicas evitariam duas fundamentais caricaturas teóricas: investigações focadas apenas em momentos singulares de mudança, ou crise; e a tendência para retratar a dinâmica de integração como centrada somente na oposição entre os pólos do Estado-nação e da organização supranacional.

É consenso, que os estudados aportes tradicionais centram sua atenção em momentos decisivos como revisões dos tratados e negligenciam o dia a dia da política do sistema europeu. A consequência é que a responsabilidade da integração recaiu sobre governos nacionais, ou instituições supranacionais, em vez da gradual agregação de competências, que está associada com a regulamentação de políticas europeias, e do processo evolutivo de interação institucional. Buscando

---

<sup>246</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p.105-106.

compreender e comparar os mencionados aportes teóricos, o professor de Ciência Política do Instituto Universitário Europeu de Florença, Philippe C. Schmitter, afirma que:

[...] todas as teorias de integração regional podem ser colocadas dentro de um espaço de propriedades bidimensional, formado pelas seguintes variáveis: 1. Ontológica: se a teoria presume um processo que reproduz as características existentes dos Estados-membros participantes e do sistema interestatal de que eles fazem parte, ou presume um processo que transforma a natureza desses Estados nacionais soberanos e de suas relações entre si; e 2. Epistemológica: se a evidência coletada para monitorar esses processos foca principalmente os eventos políticos dramáticos ou as prosaicas relações socioeconômicas e culturais.<sup>247</sup>

Este espaço de propriedade bidimensional mencionado por Schmitter, e visualizado na figura abaixo compreende, portanto, as teorias até este momento apresentadas nesta dissertação, federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, intergovernamentalismo e suas revisões. O referido quadro também situa a governança de múltiplos níveis, no centro das abordagens definidas como institucionalismo que serão apresentadas na sequência.

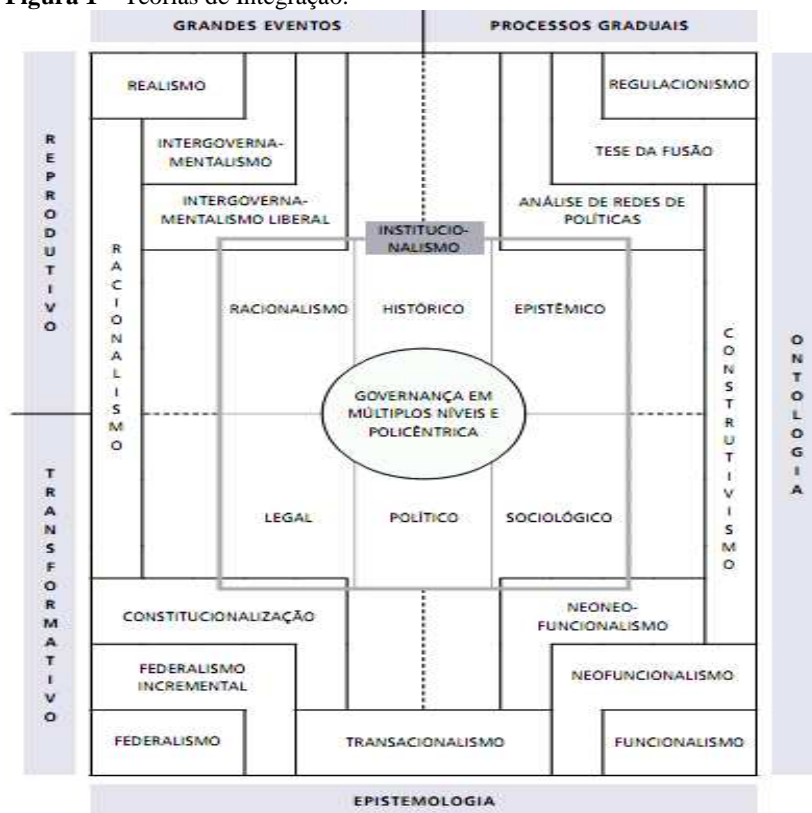
Corroborando a análise dos capítulos anteriores com relação as teorias apresentadas o funcionalismo e o neo funcionalismo possuiriam, para Schmitter um ontologia transformativa, uma vez que estas correntes supõe que os atores e suas relações mudarão significativamente durante o processo de integração . A epistemologia destes aportes funda-se na observação de trocas graduais entre uma ampla variedade de agentes. Em oposição a estes pensamentos, concentram-se o intergovernamentalismo puro e sua vertente liberal que, ao defenderem que os atores dominantes serão sempre os Estados nacionais e governados por seus interesses, possui um caráter ontológico reprodutivo. Ao acreditar que os Estados controlam o ritmo da

---

<sup>247</sup> In: SCHMITTER, Philippe. C. Op. cit., p.15.

integração através de revisões dos tratados, o intergovernamentalismo epistemologicamente associa-se a evolução integracionista a partir de grandes eventos. O Federalismo, assim o Funcionalismo é outra opção ontologicamente transformadora, mas que, como o intergovernamentalismo, se apóia em grandes momentos motivadores de transformações e do andamento do processo.

**Figura 1 – Teorias de Integração.**<sup>248</sup>



<sup>248</sup> (Fonte: SCHMITTER, Philippe. **A experiência da integração europeia e seu potencial para integração regional**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452010000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452010000200002&script=sci_arttext)> Acesso: em 11 mar. 2011)

Percebe-se ainda que deste amálgama de teorias exposto na figura acima, sobressai ainda o aporte do institucionalismo, que, como a imagem demonstra, encontra-se entre os diversos modelos acima mencionados, contemplando várias de suas características. Devido a existência de muitas correntes teóricas que se definem como institucionalistas, este comporta tanto características transformativas, quando reprodutivas. Sendo que:

No próprio centro dessa coisa amorfa chamada “institucionalismo”, aparece a “Governança em Múltiplos Níveis” que pode ser definida como um arranjo para tomar decisões duradouras que envolve uma multiplicidade de atores – privados e públicos – politicamente independentes, mas de outras maneiras interdependentes, em diferentes níveis de agregação territorial, em negociações, deliberações, implementações mais ou menos contínuas, e que não atribui competências exclusivas sobre as políticas e nem afirma uma hierarquia estável de autoridade política a qualquer um desses níveis.<sup>249</sup>

A governança de múltiplos níveis atualmente é o referencial mais utilizado para abordar a realidade da União Europeia, sendo expressão constante, inclusive nos discursos políticos sobre a referida organização. Acredita-se que muito de sua popularidade deva-se a sua neutralidade descritiva, uma vez que compreende fundamentos de quase todas as teorias precedentes. Evita também o uso de terminologias e questionamentos federalistas sobre a formação de um Estado federal a partir da UE.<sup>250</sup>

Sendo assim, para uma compreensão mais apurada dos pressupostos teóricos da GMN, e da indagação se esta é realmente a presente teoria que melhor explica os atuais contornos e questões pertinentes ao organismo ora estudado, neste capítulo serão primeiramente sintetizados os novos modelos interpretativos da UE, com destaque ao institucionalismo. Em seguida, serão pontuadas as principais

---

<sup>249</sup> In: Ibidem, p.17.

<sup>250</sup> Idem

características da ideia de governança, para que, por fim, possa ser abordada a temática da governança de múltiplos níveis e as respostas deste aporte à integração da União.

### 3.1 EVOLUÇÃO E CRISE: O DESAFIO NA CRIAÇÃO DE NOVOS MODELOS INTERPRETATIVOS

As novas teorias que se desenvolveram nas últimas duas décadas do século XX buscaram explicar a União como um sistema político, assim como sua natureza e não somente o processo e motivos da integração por meio dos aportes tradicionais. Os recentes modelos de estudo de políticas domésticas e comparadas no âmbito da integração europeia afastaram-se do foco das teorias de Relações Internacionais e buscaram tratar a UE como um arranjo sócio-político-institucional. Estes conjuntos interpretativos focados em análises institucionais e políticas apareceram primeiramente na obra de Lindberg e Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*, em 1970. O desenvolvimento destes novos estudos caminhou conjuntamente com a aceleração do processo investigado, sendo impulsionado pelo programa de criação do Mercado Único Europeu nos anos de 1980.<sup>251</sup>

Em meados dos anos de 1990, a dominância das Relações Internacionais no estudo da integração continuou a ser afetada pelo crescente número de escolas, que buscavam compreender a União Europeia como um sistema político. Esta perspectiva foi defendida efetivamente por Simon Hix, que argumentava que os estudos sobre a o bloco europeu haviam negligenciado as políticas da União, assim como suas características de sistema político. A União, segundo este autor, “[...] foi claramente menos do que um estado weberiano”<sup>252</sup>, haja vista a carência desta na detenção do monopólio do uso legítimo da força. Todavia, no ecoar das palavras de Lindberg e Scheingold, Hix sugeriu que,

---

<sup>251</sup> Ver: LEON, Lindberg; SCHEINGOLD, Stuart. **Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/2128750>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

<sup>252</sup> HIX, Simon. **The Political System of the European Union**. Basingstoke: PalgraveMacmillan, 1999, p. 2.



[...] a UE poderia ser teorizada como um sistema político, com uma densa rede de instituições legislativas, executivas e judiciais que adotaram vinculação das políticas públicas e, portanto, influenciaram a alocação autoritária de valores na sociedade europeia. Portanto, a UE poderia, e deveria ser estudada usando as ferramentas, métodos e sistêmicos dos estudos sobre governo, política e de decisão política. Desta forma, o ensino e a pesquisa sobre a União Europeia poderia ser parte da corrente principal de estudos ciência política.<sup>253</sup>

Nos últimos anos, portanto, vários aportes e conceitos passaram a ser aplicados à compreensão do processo de integração sob esta perspectiva. Dentre os novos modelos interpretativos que surgiram, ou se afirmaram, podem-se destacar o novo institucionalismo e a governança em rede.<sup>254</sup>

### 3.1.1 Neoinstitucionalismo

Na busca de novas formas de compreensão da realidade da integração europeia, uma das abordagens propostas foi o neoinstitucionalismo. Este modelo ganhou destaque no âmbito da ciência política a partir de meados dos anos de 1980, sendo o resultado da releitura do papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos.<sup>255</sup> A corrente neoinstitucionalista, por sua vez, defendendo a importância das instituições de uma forma geral, postulava a defasagem desta premissa behaviorista.<sup>256</sup> A grande problemática que

---

<sup>253</sup> Ibidem.

<sup>254</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. **Politics in the European Union**. Nova Iorque: Oxford University Press. 3 ed. 2011, p.21-22.

<sup>255</sup> POLLACK, Mark A. Theorizing EU Policy-Making. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R.(eds.). **Policy-Making in the European Union**. Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2010. p 21.

<sup>256</sup> Behaviorismo derivado de *behaviour*, que em inglês significa comportamento, conduta; ainda denominado de comportamentalismo, é o conjunto das teorias psicológicas que postulam o comportamento como o mais adequado objeto de estudo da psicologia. A escola behaviorista nas décadas de

cerca o neoinstitucionalismo desde o início do seu desenvolvimento teórico, é o fato de apresentar-se claramente dividido em três escolas, com métodos de análise divergentes, sendo elas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, que serão caracterizadas na sequência.<sup>257</sup>

O institucionalismo da escolha racional<sup>258</sup> foi inicialmente desenvolvido por cientistas políticos norte-americanos, para explicar os

1060 e 1970, apoiada no desenvolvimento da sociologia e da psicologia social, influenciou também radicalmente os estudos da ciência política. Nesse momento, as relações entre os atores (indivíduos ou instituições), as estruturas sociais e os fatores psicossociais, passaram a ser percebidos como variáveis independentes na explicação dos fenômenos políticos. As teorias poderiam ser desenvolvidas e testadas, e a questão da política seria, acima de tudo, um problema do comportamento do indivíduo. Esta revolução proporcionada pelo Behaviorismo provocou insurgências na análise política, contra o valor ou peso supostamente excessivo dado pelos cientistas às normas institucionais, e a ideia de que estas condicionavam as estruturas e os atores. Essa revolução do behaviorismo foi contra o que hoje se chama de Velho Institucionalismo. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1990. p. 105.

<sup>257</sup> HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **Political Science and the Three new-Institutionalisms**. Political Studies. 1996, p. 936-957. Disponível em: <[http://www.people.fas.harvard.edu/~phall/Political%20Studies %201996.pdf](http://www.people.fas.harvard.edu/~phall/Political%20Studies%201996.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2011.

<sup>258</sup> “Na sua maior parte, a teoria da escolha racional entrou na Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. Embora esses autores possam ter discordado em inúmeros aspectos entre si, todos adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional. Para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais. Todas as teorias resultantes se estruturam da mesma forma: as escolhas feitas pelos agentes devem ser explicadas em termos da variabilidade dos constrangimentos materiais enfrentados por eles.” In: FERREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da escolha racional na ciência política: Conceitos de racionalidade em teoria política. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 16, n. 45, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092001000100001&script=sci\\_a](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092001000100001&script=sci_arttext)rttext>. Acesso em: 5 nov. 2011.

efeitos da atuação do Congresso americano na estrutura política daquele país, posteriormente aprimorado e aplicado na análise de outros contextos nacionais e internacionais. O institucionalismo da escolha racional baseia-se no estudo dos constrangimentos, que as instituições impõem aos atores a elas relacionados. Ele sugere que, na tentativa de entender o comportamento dos atores políticos, é importante que se identifiquem os comportamentos padrões averiguados pelo fato de estes estarem agindo dentro de um quadro específico de regras.<sup>259</sup>

Respondendo à crescente relevância das regras institucionais da UE, tais como procedimentos de cooperação e codecisão, os autores argumentam que os modelos puros de intergovernamentalismo dos processos de decisão subestimaram a importância das regras formais do bloco na definição de resultados políticos.<sup>260</sup> Importa salientar que, para a teoria da escolha racional, as instituições são construídas para diminuir os custos de transformações repentinas na ordem. Isso porque, ao estarem seguindo os ditames dos regimes definidos pelos organismos aos quais se associaram, supõem que os Estados não tenderão a mudar a ação ou quebrar compromissos tão facilmente.<sup>261</sup>

De outra forma, o institucionalismo sociológico, estruturado em uma reação contra a teoria das escolhas racionais, dá mais ênfase a questões culturais. Três características podem ser definidas como seus elementos principais. Primeiramente, assim como as teorias construtivista<sup>262</sup> das RI, este modelo interpretativo define as instituições

<sup>259</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. **Politics in the European Union**. Nova Iorque: Oxford University Press. 3 ed. 2011, p. 22.

<sup>260</sup> POLLACK, Mark A. Op. cit., p. 22.

<sup>261</sup> Ver: KEOHANE, Robert Owen. **After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Oxford: Princeton University Press, 2005.

<sup>262</sup> Assim como a teoria da escolha racional, o construtivismo não surgiu com o objetivo de explicar a UE, mas sim como uma orientação meta-teórica com potenciais implicações para o estudo da União. É comum perceber este modelo como baseado na ontologia social que insiste que os agentes humanos não existem independentemente do seu meio ambiente social e seus sistemas de significados compartilhados (cultura e senso comum). Esta característica coloca o construtivismo em clara oposição ao institucionalismo da escolha racional. Para os construtivistas, as instituições são entendidas de forma mais ampla, não se limitando apenas ao reconhecimento das instituições formais, mas também levando em consideração as informais como cultura, códigos morais, sistemas de significados etc. Influenciados por regras, costumes, ou ambientes criados

mais amplamente ao incluir, além dos organismos formalmente estruturados (com normas bem estabelecidas), também as denominadas instituições informais, ou seja, as convenções, símbolos, estruturas cognitivas e modelos morais, que conformam quadros de significados a guiar as ações humanas. Torna-se difusa a linha divisória entre instituições e cultura. Outro ponto diferencia a ação das instituições da dos indivíduos, sendo que as primeiras destacam-se pela capacidade de influenciar e mudar as preferências dos indivíduos. Isso não significa que os indivíduos não sejam racionais, mas que possam ser persuadidos. Por fim, para os institucionalistas sociológicos, as instituições são criadas mais como forma de legitimação social do que para eficiência social.<sup>263</sup> Este aporte defende que as decisões não são exclusivamente tomadas de uma racionalidade abstrata, mas de acordo com as percepções e constrangimentos que foram construídos pelas relações preexistentes à instituição.<sup>264</sup>

O institucionalismo histórico, por sua vez, posiciona-se entre estes dois campos focando no efeito das instituições no decorrer do tempo, em particular na forma como um determinado grupo de instituições, uma vez estabelecidos, pode influenciar o comportamento dos atores partes. Paul Pierson, um dos principais autores desta escola, argumenta que as organizações políticas são caracterizadas pelo que os economistas definem como *path-dependence*. Este fenômeno ocorre quando as decisões de um referido organismo acabam por criar um ambiente onde são percebidos, pelos agentes, motivos para perpetuarem-se as escolhas políticas e institucionais tomadas, mesmo quando os

---

por estas instituições tanto formais quanto informais é que os atores formam suas identidades e preferências. Sendo assim, as preferências e expectativas dos agentes não são exógenas, como defendido pelo institucionalismo da escolha, mas endógenos às identidades dos indivíduos; e as instituições são formadas e reformadas pelo ambiente social. Com estes pressupostos, o construtivismo afirma que, como um processo, a integração europeia tem impacto transformativo no sistema europeu de Estados e suas constituintes unidades. A integração europeia por si só tem mudado através dos anos, e é razoável assumir que no processo de integração a identidade dos atores, e subsequentemente seus interesses, também tenham se transformado. POLLACK, Mark A. Op. cit., p.24.

<sup>263</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. Op. cit., p. 24.

<sup>264</sup> Ibidem.

resultados não sejam manifestamente eficientes<sup>265</sup>. Ou seja, o *path dependence* refere-se ao fato de que quando uma decisão é tomada, há uma tendência de que a política continue a se desenvolver no mesmo sentido.<sup>266</sup>

A respeito dos diferentes argumentos defendidos por cada uma das escolas do neoinstitucionalismo, Peter Hall e Rosemary Taylor argumentam que estas não se anulam e não tornam os argumentos uma das outras incoerentes. O que estes autores afirmam é que cada uma das três posições parece estar fornecendo uma explicação parcial das forças em atuação em determinada situação, ou apreendem diferentes dimensões da ação humana. Estas três abordagens repousam sobre perguntas e hipóteses diferentes. Questões estas que podem ser ilustradas ao se perceber a diferente leitura que os referidos aportes fazem do processo de alargamento da UE. Neste estudo, os institucionalistas sociológicos têm posto mais ênfase sobre os motivos para a União decidir ampliar-se e sobre como podem ser explicadas as negociações posteriores. Por sua vez, os institucionalistas da escolha racional têm dedicado maior atenção a investigações sobre o impacto dos alargamentos nos arranjos institucionais do bloco. Já os institucionalistas históricos refletem substancialmente sobre o processo de reforma na Europa Central e Oriental.<sup>267</sup>

Sendo assim, questionando-se e complementando-se, as escolas do neoinstitucionalismo vão refinando-se, tanto por meio de pesquisa empírica, como por meio de influências de outras abordagens conceituais relacionadas à União Européia. Nesse sentido verifica-se uma forte ligação entre esta teoria e os aportes da governança e de redes, que serão expostas a seguir.

### 3.1.2 Governança e Redes

No estudo do processo de integração europeu, além de questões sobre como e por que este se desenvolve, conforme averiguado

---

<sup>265</sup> POLLACK, Mark A. Op. cit., p. 22.

<sup>266</sup> PIERSON, Paul. **Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics**. American Political Science Review, v. 94, n.2. 2000, p. 251-267. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2586011>. Acesso em: 22 dez. 2011

<sup>267</sup> HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Op. cit., p. 936-957.

anteriormente, surgem investigações sobre como funciona a União. Neste âmbito situam-se as abordagens sobre governança, redes e governança supranacional, que levarão, por fim, à configuração da teoria da governança de múltiplos níveis para análise do bloco.

A primeira questão que se apresenta diz respeito ao que é governança. Em seu nível mais fundamental, governança refere-se à capacidade que uma sociedade tem para desenvolver e implementar decisões coletivas. De outra forma, pode-se afirmar que governança poderá ser traduzida como a capacidade para superar problemas de ação coletiva, na maneira que são aprovados pelos participantes na sociedade. A lógica básica do conceito de governança, portanto, é que uma sociedade requer um conjunto de mecanismos para identificar problemas comuns, selecionar objetivos e implementar suas decisões e propostas. De modo bastante inicial e fundamental, pode-se afirmar que a ideia de governança constitui um pressuposto funcional, uma vez que assume que a sociedade deve se governar e para isso precisa desenvolver certas atividades.<sup>268</sup>

Um dos mais importantes questionamentos relacionados a noção de governança, refere-se à identificação de quem governa e como isso é feito. Destas averiguações, advém a fundamental contribuição de James Rosenau, que em sua obra *Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial* define governança como

[...] conjunto de atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências<sup>269</sup>.

Nesse sentido, governança é usualmente definida como um exercício de autoridade com ou sem instituições formais de governo, respectivamente denominadas por James Rosenau de governanças com e

---

<sup>268</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 92.

<sup>269</sup> In: ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 15.

sem governo. Esta é, portanto, uma função de instituições formais dos governos nacionais e supranacionais, ou da sociedade.<sup>270</sup> Todavia, antes de afirmar-se que há uma dicotomia entre governo e atores sociais, há de se enfatizar que estes atores frequentemente cooperam de tal forma que, por vezes, é difícil distinguir precisamente a atuação de um ou outro.<sup>271</sup>

Nesse sentido, segundo a própria Comissão Europeia, em documento publicado em 2000, ‘Governança’ designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder em nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, à transparência<sup>272</sup>. Publicação que põe, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infranacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa.<sup>273</sup>

Para uma maior compreensão do conceito de governança, é importante a diferenciação entre este e a noção de redes. Deve-se salientar de início que estas duas questões são muito próximas. As diversas definições de governança promovem a ideia de que esta se refere ao “[...] processo político contínuo de estabelecimento de metas para a sociedade e as atitudes desta para alcançar seus objetivos e sugere [...] que a rede é a característica mais marcante da governança [...]”<sup>274</sup>. Convém lembrar que o termo *network governance*, ou governança em redes, relaciona-se mais precisamente ao processo de governança marcada pelos atores não governamentais e mais especificamente pela

<sup>270</sup> Ibidem.

<sup>271</sup> ROSAMOND, Ben. Op cit., p. 93.

<sup>272</sup> In: COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança europeia**: um livro branco. Bruxelas. 2001, p. 8. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428: FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 24 nov. 2011.

<sup>273</sup> Ver: COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança europeia**: um livro branco. Bruxelas. 2001, p.8. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428: FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 24 nov. 2011.

<sup>274</sup> JACHTENFUCHS, M.; KOHLER-KOCH, B. Governance and Institutional Development, In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p.100.

preponderância de atores sociais organizados em uma estrutura de redes.<sup>275</sup>

Da definição específica das redes de relacionamento que marcam a noção de governança, decorrem dois conceitos base para o estudo da política interna: redes políticas e comunidades epistêmicas. Rede política é um conjunto de organizações dependentes de recursos, o que significa que cada um dos grupos que a compõem precisa de algo que os outros têm para cumprir seus próprios objetivos. A abordagem defende a análise de redes de políticas setoriais que vão desde a força política unida até uma comunidade frouxamente interligada. Comunidades epistêmicas, por sua vez, são grupos baseados no conhecimento que são mais propensos a serem influentes, quando os formuladores das políticas enfrentam incertezas sobre as escolhas políticas. Esta abordagem é complementar à de rede política.<sup>276</sup>

A ideia de rede é, portanto, percebida como uma abordagem de nível médio, haja vista ser mais eficaz quando utilizada conjuntamente com outra teoria. Por destacar questões pertinentes a implementação de políticas, este conceito é percebido, ou utilizado como um meio para estas ações, fato que o torna muito relevante no estudo da formulação das políticas da UE. Quanto à possibilidade de utilização do conceito de redes para compreensão das políticas do citado bloco europeu, Kassin argumenta que o processo de integração do bloco não foi suficientemente desenvolvido para a emergência de redes de política.<sup>277</sup> Contra isso, Peterson observa que, embora alguns setores políticos da União se mantenham sem conexões suficientes para constituir uma rede, outros têm-se desenvolvido permitindo tal enquadramento.<sup>278</sup>

### 3.1.3 Governança Supranacional

<sup>275</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p. 93.

<sup>276</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. Op. cit., p. 28-30.

<sup>277</sup> KASSIN, H. Policy Network, Networks and European Union Policy Making: A skeptical View. **West European Politics**, v. 17, n.4, 1994. p.15-27. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389408425041>>, Acesso em: 21 Dez. 2011

<sup>278</sup> PETERSON, J. Policy Networks and European Union Policy Making: A Replay to Kassin. **West European Politics**, v.18, n.2, 1995, p. 389-407. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389508425077>> Acesso em : 27 Dez, 2011



Buscando superar a dicotomia entre intergovernamentalismo e supranacionalismo (nas teorias do neofuncionalismo e federalismo) alguns autores apresentam uma alternativa definida como governança supranacional, um aporte que encontra bases no transnacionalismo de Karl Deutsch<sup>279</sup> e no supracitado neoinstitucionalismo. O argumento central deste aporte é que se a União Europeia for analisada como um regime internacional, consoante Moravcsik o fez, esta não deve ser vista como um regime único, mas como uma série de regimes superpostos de diferentes atores políticos. Assim, os principais autores tentam explicar os diferentes níveis de supranacionalidade que existem em diversos setores políticos do bloco. Os três elementos principais deste pensamento são: o desenvolvimento de uma sociedade transnacional<sup>280</sup>, o papel das organizações supranacionais com capacidade para buscar agendas integrativas, e um enfoque na normativa europeia para resolver o que eles chamam de externalidades políticas internacionais, o que quer dizer os efeitos inesperados em um país das políticas implantadas em outros países.<sup>281</sup>

---

<sup>279</sup> O teórico Karl W. Deutsch inaugura em 1957 uma nova corrente teórica ao encarar a integração como resultado de um aumento da comunicação através das fronteiras. São objetos desta abordagem os efeitos do correio, turismo, trocas comerciais, investimentos etc., entre as comunidades em vias de integração ou com possibilidade de formar uma comunidade internacional.<sup>279</sup> Denomina-se este pensamento como aporte transnacionalista ou teoria da comunicação. (Ver: DEUTSCH, Karl et al. 1957. **Political community and the North Atlantic area**. Princeton: Princeton University Press, 1957)

<sup>280</sup> “A transnacionalização pode ser compreendida como fenômeno reflexivo da globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais, fomentado pelo sistema econômico capitalista ultra-valorizado, que articula o ordenamento jurídico mundial à margem das soberanias dos Estados. A transnacionalidade insere-se no contexto da globalização e liga-se fortemente a concepção do transpasse estatal. Enquanto globalização remete a idéia de conjunto do globo, enfim o mundo sintetizado como um único; transnacionalização está atada à referência do Estado permeável, mas tem na figura estatal a referência do ente em declínio” In: STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade** (orgs.). Curitiba: Juruá, 2009, p.15.

<sup>281</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. Op. cit., p.15.

Verificando as possibilidades da governança supranacional, Stone Sweet e Sandholtz argumentam, que o incremento das transações através das fronteiras nacionais levará ao surgimento de atores relevantes e favorecerão a construção de regras para guiar suas interações entre si. Assim, a construção destas regras em nível supranacional proporcionará também a europeização do setor em questão regulado por elas, sendo que a consolidação do regime dar-se-ia pela emergência desta normativa supranacional. A atuação dos atores com este novo arcabouço normativo iria testar o limite das referidas regras.<sup>282</sup>

Para este modelo interpretativo, quanto mais precisas forem as regras, mais difícil será modificar a direção da integração em uma outra direção. Branch e Ohrgaard, por sua vez, criticam a ideia de governança supranacional, ao afirmarem que a integração europeia não é dirigida somente por atores supranacionais e transnacionais, mas ainda pelos governos nacionais. Em questões como o social e da Política Externa e Segurança Comum, o processo tem sido conduzido pelos governos nacionais na tentativa de corrigir os efeitos da integração econômica no primeiro e onde resistem mecanismos de decisão intergovernamental, como no segundo.<sup>283</sup>

A mais recente contribuição para o debate teórico vem de autores ligados à ideia de governança de múltiplos níveis, que será apresentada mais adiante. Esta proposta enfatiza a importância de se identificar uma identidade no processo de integração europeu. Para tal fim, a teoria a seguir abordada baseia-se claramente nos antecedentes do intergovernamentalismo e do neofuncionalismo, sendo clara também a influência de conceitos e suposições das aportes acima elencados, o neoinstitucionalismo e a governança em redes, haja vista que a governança de múltiplos níveis também surge na tentativa de buscar

---

<sup>282</sup> STONE SWEET, Alec.; SANDHOLTZ, Wayne. **European Integration and Supranational Governance**. Journal of European Politics, 1997. p. 297-317. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=fss_papers)> Acesso em: 22 Dez. 2011

<sup>283</sup> BRANCH, A. P.; OHRGAARD, J. C. Trapped in the Supranational-Intergovernmental Dichotomy: A Response to Stone Sweet and Sandholtz. **Journal of European Public Policy**, v.6, n.1. 1999, p. 123-43. Disponível em: < <http://centers.law.nyu.edu/jmtoc/article.cfm?id=5550> > Acesso em 01 jan. 2012.

compreender a natureza da UE para além do debate estrito do supranacionalismo *versus* intergovernamentalismo.

### 3.2. A UNIÃO EUROPEIA ENQUANTO SISTEMA POLÍTICO DIFERENCIADO: A GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS

A limitação imposta ao debate sobre a integração europeia pela dicotomia supranacionalismo/intergovernamentalismo não permitiu, por muito tempo, que fossem construídas outras proposições sobre esta temática. Apenas recentemente, conforme já salientado, alguns modelos teóricos passaram a não utilizar-se somente da tradicional separação entre dois níveis autônomos, nacional e internacional, para análise da evolução do processo de integração do bloco. A partir da década de 1990, uma nova corrente conceituou a União Europeia como uma única comunidade política multinível. Esta imagem de governança polissistêmica, defendida pela teoria da governança de múltiplos níveis, construiu-se, portanto, como uma proposição desafiadora à noção intergovernamentalista.<sup>284</sup>

Demonstrando menos preocupação com a explicação do processo de integração europeu, a GMN concentra-se mais na busca da compreensão da natureza do organismo europeu. Tendo sido desenvolvida inicialmente como um estudo da política estrutural da UE, a emergência da governança de múltiplos níveis refere-se ao estudo de um sistema de negociações entre governos de diversos âmbitos territoriais, supranacional, nacional, regional e local. Importa salientar que a proposta de governança de múltiplos níveis foi desenvolvida tendo como referência a União Europeia, apesar de muitas de suas características e conceitos serem familiares aos cidadãos de Estados federais, ou mesmo de Estados unitários, com regiões relativamente independentes.<sup>285</sup>

#### 3.2.1 Pressupostos teóricos

Percebe-se, da comparação entre as teorias sobre a integração europeia até aqui apresentadas, que o estudo deste processo foi

---

<sup>284</sup> ROSAMOND, Ben. Op. cit., p.108-109.

<sup>285</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. Op. cit., p. 33.

caracterizado por duas diferentes fases teóricas. O primeiro momento foi dominado por abordagens no campo das RI. Já num segundo período, além da revisão dos modelos tradicionais, questões pertinentes à ciência política foram investigadas para uma maior compreensão do projeto integracionista em questão. A maneira mais simples para entender essa mudança teórica é visualizá-la como um movimento que, longe de tratar a UE como uma organização internacional semelhante a outras (como a Organização das Nações Unidas), a assume como algo único entre todas as organizações internacionais. A singularidade da União diz respeito tanto a sua natureza, quanto à extensão de seu desenvolvimento. Isto pois, algumas áreas de suas atividade apresentam mais propriedades relacionadas com os sistemas políticos nacionais do que de qualquer outro organismo internacional.<sup>286</sup>

A teoria da governança de múltiplos níveis desenvolvida com as publicações de Liesbet Hooghe e Gary Marks a partir dos anos de 1990<sup>287</sup> pertence, portanto, a esta segunda fase. Como marco inicial para investigações sobre a GMN, tem-se o original artigo de Gary Marks publicado em 1992. Nesta obra, intitulada *Structural Policy in the European Community*, o autor propôs uma nova abordagem para o estudo europeu, na qual ultrapassava os domínios tradicionalmente de separação entre política nacional e internacional e destacava a diluição da distinção entre esses conceitos, bem como a interação entre o público e o privado na elaboração das políticas públicas no âmbito da UE.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> PIATTONI, Simona. **Multi-level Governance in the EU: Does it Work?** Trento: University of Trento, 2009. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

<sup>287</sup> Ambos, Liesbet Hooghe e Gary Marks, são professores de Ciência Política, respectivamente da Universidade da Carolina do Norte, Estados Unidos. Sendo que Marks também é diretor do Centro de Estudos Europeus desta instituição de ensino. Estes dois autores, durante a década de 1990, publicaram uma série de artigos nos quais formataram o novo conceito de governança de múltiplos níveis. Obra esta que foi sintetizada e completada no livro *Multi-level Governance and European Union*. Ver: HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-level Governance and the European Union**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2001.

<sup>288</sup> MARKS, Gary. *Structural Policy in the European Community*. In: SBRAGIA, A. **Euro-politics, Institutions and Policymaking in the New**

A governança de múltiplos níveis, proposta inicialmente por Marks, foi sintetizada e definida como um

[...] arranjo para construção de decisões que comporta uma multiplicidade de atores político independentes, mas interdependentes, públicos e privados, em diferentes níveis de agregação territorial e negociações, deliberações e implementações mais ou menos contínuas, que não atribuem uma competência política exclusiva ou afirma uma hierarquia de uma autoridade política em nenhum desses níveis.<sup>289</sup>

Nesse sentido, o mencionado modelo teórico tem enfatizado as interações cada vez mais frequentes e complexas entre os atores governamentais e a crescente importância dos atores não estatais, que estão mobilizados em busca de coesão para uma melhor atuação na política do bloco. Como tal, a governança de múltiplos níveis motivou a importantes contribuições sobre a revisão do papel, do poder e da autoridade dos Estados.<sup>290</sup>

Este aporte teórico salienta, que nenhuma outra forma de cooperação internacional é tão fortemente caracterizada pela integração de longo alcance como a União Europeia. Isso fica evidente pelo número e escopo das áreas de intervenção abrangidas pelas políticas deste organismo, marcado por uma mistura de cooperação intergovernamental clássica entre Estados soberanos e por uma integração supranacional de longo alcance. Há de se destacar na UE, para o modelo da GMN, a combinação da tomada de decisões comuns em um entrelaçamento profundo entre diversos níveis da política nacional, com os vários âmbitos da política europeia propriamente dita. Assim sendo, esta teoria descreve a União como um sistema político com instituições interligadas que existem em vários níveis, e que tem características políticas únicas.

---

**European Community.** Washington: The Brookings Institution, 1992, p.191-225.

<sup>289</sup> SCHMITTER, Philippe. Op. cit., p. 49.

<sup>290</sup> PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance Approaches. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. Op. cit., p. 91-104.

Forma-se assim um sistema político com várias camadas: uma Europeia (Comissão Europeia, Conselho e Parlamento Europeu), outra nacional e ainda uma regional. Estas categorias interagem umas com as outras de duas maneiras: primeiro, entre os diferentes níveis de governo, na chamada dimensão vertical e, em segundo, com outros atores relevantes dentro do mesmo nível no que se denomina dimensão horizontal.<sup>291</sup>

A mencionada extensão vertical refere-se, portanto, à articulação entre os níveis mais altos e mais baixos do governo, incluindo os seus aspectos institucionais, financeiros e de informação. Aqui, a construção da capacidade local de incentivos para a eficácia dos subníveis nacionais é uma questão crucial para melhorar a qualidade e a coerência das políticas públicas. O âmbito horizontal, por sua vez, relaciona-se a acordos de cooperação entre Estados, regiões ou entre os municípios. Estes acordos são cada vez mais comuns, representando um meio pelo qual ocorre a melhoria e a eficácia da prestação dos serviços públicos locais e a implementação de estratégias de desenvolvimento da UE.<sup>292</sup>

No desenvolvimento de suas ideias, Marks e Hooghe definiram ainda duas tipologias básicas para a governança de múltiplos níveis. O primeiro tipo descreve as instituições formais de governo em vários níveis territoriais (supranacional, nacional, subnacional), as quais têm múltiplas tarefas e responsabilidades e jurisdições que são claramente distintas umas das outras. Em outras palavras, esse tipo descreve a arquitetura de todo um sistema. O segundo tipo refere-se aos diversos pequenos corpos de governança, que são geralmente estabelecidos com um propósito específico, por vezes, por um limitado período, os quais são deliberadamente flexíveis em adesões e organização para lidar com específicas mudanças de políticas públicas.<sup>293</sup>

Embora aceitando-se que a integração envolve barganhas intergovernamentais, os teóricos da governança de múltiplos níveis reafirmam a crítica neofuncional ao intergovernamentalismo, de que governos individualmente não estão no controle do processo, conforme sugerido por este aporte. As três críticas principais da GMN ao modelo intergovernamentalista podem ser desta forma resumidas: 1) na UE os mecanismos de decisão coletiva envolvem perda de controle dos

---

<sup>291</sup> POLLACK, Mark. Op. cit., p. 36-37.

<sup>292</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. Op. cit., p. 34-35.

<sup>293</sup> Ibidem.

governos dos Estados em ditar suas políticas isoladamente; 2) as competências decisórias na União são compartilhadas por atores de diferentes níveis, não monopolizadas pelos governos estatais; 3) os sistemas políticos dos Estados-membros não são separados uns dos outros, como afirma Moravcsik, mas são conectados de diversas formas.<sup>294</sup>

Nesse sentido, embora Marks e Hooghe aceitem a centralidade do Conselho de Ministros nas decisões do bloco, eles pontuam a existência de diversas restrições a habilidade dos governos, de isoladamente controlarem os resultados das decisões coletivas.<sup>295</sup> Tais autores ainda criticam o intergovernamentalismo de Andrew Moravcsik quando este argumenta que os interesses nacionais são definidos puramente por meio de jogos entre os atores de um Estado. Contrariando Moravcsik, os citados estudiosos argumentam que partes dos elementos dos governos estatais, somados aos atores não estatais, podem formar alianças com seus pares em outros países, influenciando conjuntamente diversos governos nacionais nas negociações de questões europeias, como uma rede de governança em múltiplos níveis. Estas alianças não estariam sob o controle de um centro decisório estatal único.<sup>296</sup>

Resumidamente, a fim de evitar a noção de que as forças impessoais do mercado seriam as razões de ser do Estado, Marks e Hooghe introduziram a questão das visões, paixões e interesses dos indivíduos na vida política e afirmaram a força autônoma explicativa de um novo paradigma, o da governança de múltiplos níveis. Este modelo rapidamente se tornou um conceito indicativo de fenômenos que ocorrem em três diferentes níveis de análise. Primeiramente no tocante à mobilização política, mas também se referindo à de elaboração de arranjos políticos, bem como ao funcionamento das estruturas dos Estados.<sup>297</sup>

Com relação a estes âmbitos de análise da GMN, cabe ressaltar que inicialmente a aplicação desta teoria foi referência apenas nos

<sup>294</sup> HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-level Governance and the European Union**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2001. p. 3-4.

<sup>295</sup> HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Op. cit., p. 5-7.

<sup>296</sup> Ibidem.

<sup>297</sup> PIATTONI, Simona. **Multi-level Governance in the EU: Does it Work?** Trento: University of Trento, 2009. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

estudos das políticas de coesão regional, haja vista ter sido neste âmbito que as mobilizações não convencionais e a tomada de decisão fora dos padrões usuais ganharam relevância primeiramente na UE. Outras aplicações foram sendo evidenciadas mais tarde com a análise das demais políticas do bloco, e de como interagiam os atores neste processo. Desde então, o conceito foi bem recebido, sendo utilizado por um grande número de pesquisadores, para explicação do contexto político europeu.

### 3.3 A QUESTÃO POLÍTICA DA GOVERNANÇA DE MÚLTIPLOS NÍVEIS

Nas últimas duas décadas, a União Europeia passou por diversas reformas que colocaram em debate a autonomia e a autoridade soberana dos Estados-membros com a expansão e aprofundamento das atividades e políticas desenvolvidas pelo bloco. A conformação do mercado único em 1993, seguida da estruturação da união econômica e monetária em 1999, com a criação de um Banco Central Europeu e de uma moeda única, o euro, salientaram a diferença deste processo de integração dos demais. Os mencionados aperfeiçoamentos iniciados com o Tratado do Ato Único Europeu trouxeram o bloco até o Tratado de Lisboa e sua configuração atual.

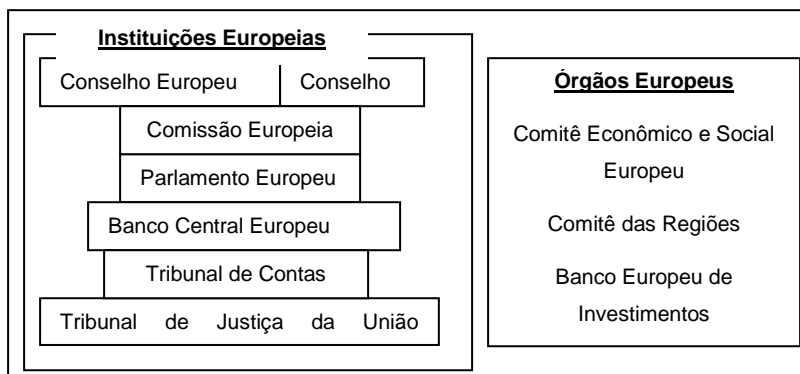
Todas estas mudanças construíram a realidade atual deste organismo que se diferencia de todas as demais Organizações Internacionais pelo profundo grau de integração não somente econômica, mas também e principalmente política, conforme já mencionado. Este novo ente político ainda não claramente conceituado, encontra na teoria da governança de múltiplos níveis um de seus mais recentes modelos explicativos. Todavia, para compreender as afirmações deste aporte, principalmente sobre o sistema político europeu, faz-se necessário primeiramente um breve estudo do quadro institucional europeu, conformador da política que será apresentada em seguida, sob a ótica da GMN. Após a apresentação desta estrutura funcional adentrar-se-á nas características do citado modelo, para exemplificação e exposição crítica da aplicação deste na realidade europeia.

#### 3.3.1 Estrutura Funcional da União Europeia



No presente momento, com as mudanças introduzidas pelo Tratado Reformulador dos Tratados Europeus, a UE conta com diversas instituições, órgãos e agências especializadas para alcançar os objetivos propostos nos acordos do bloco. Esta estrutura funcional conta atualmente com sete instituições (Figura 2), que atuam na estruturação, implementação e vigilância do cumprimento dos objetivos e políticas europeias. São elas: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. A atuação destes organismos principais é, por sua vez, assessorada por três órgãos consultivos, o Comitê das Regiões, o Comitê Econômico e Social e o Banco Europeu de Investimentos.<sup>298</sup>

**Figura 2** – Estrutura Institucional da União Europeia<sup>299</sup>

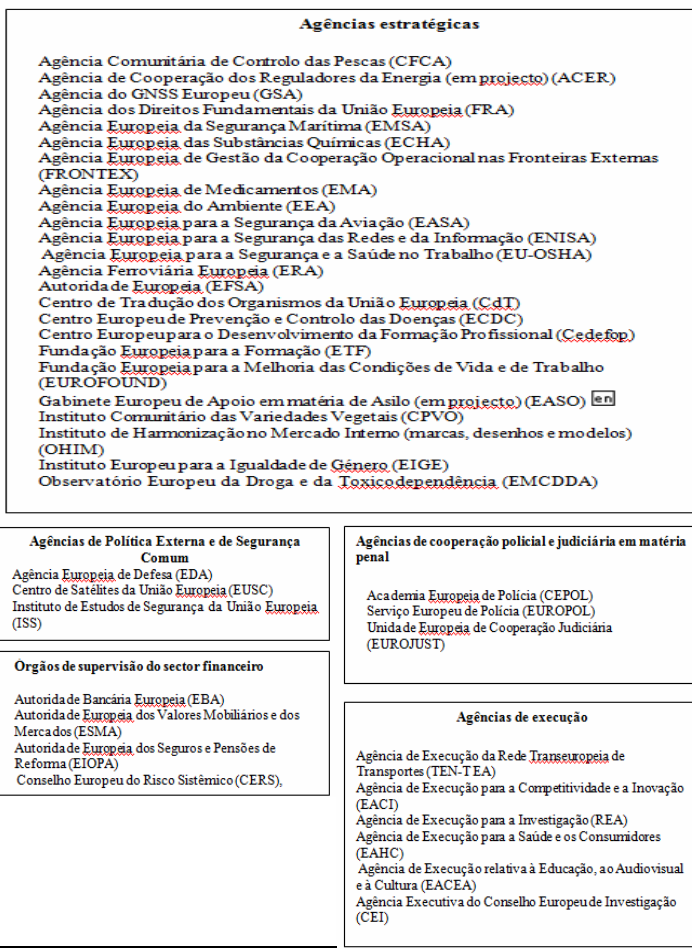


<sup>298</sup> SILVA, Karine de Souza. As Instituições da União Européia e as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. In: SILVA, Karine de Souza (orgs.) **Mercosul e União Européia: O estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Modelo, 2010. Conforme esclarecem Mangas Martín e Liñan Nogueras, “os Tratados foram muito rígidos na hora de distinguir entre órgãos principais, para os quais reservam denominação de Instituições, e outros, de caráter secundário, cuja missão é assistir as Instituições, ao que habitualmente lhes denomina órgãos consultivos.” MANGAS MARTIN, Aracelli; LIÑAN NOGUERAS, D. J. **Instituciones e Derecho de la Unión Europea**. 6 ed. Madri: Tecnos, 2010, p.167.

<sup>299</sup> EUROPA. **Portal da União Européia**: Instituições e outros organismos da UE. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2011.

Além dos mencionados organismos, a União conta ainda com diversas agências especializadas e descentralizadas com objetivo principal de apoiar os Estados-Membros e os seus cidadãos, conforme figura 3 que segue abaixo.

**Figura 3 – Agências de Regulamentação da União Europeia**<sup>300</sup>



<sup>300</sup> Fonte: EUROPA. **Portal da União Europeia:** agências e outros organismos descentralizados. Disponível em: <[http://europa.eu/agencies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/agencies/index_pt.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2011.

O Conselho Europeu é a instituição responsável pela orientação das políticas gerais do bloco. Este órgão nasceu das cimeiras realizadas pelos Chefes de Estado, ou de Governos dos países membros da antiga Comunidade Europeia. A partir de 1986, com o Tratado do Ato Único Europeu, este Conselho passou a fazer parte da estrutura do bloco, como um órgão intergovernamental, mas somente veio a tornar-se instituição com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Este último acordo que o definiu como instituição também lhe conferiu a função de impulsionar politicamente o processo de integração. Embora não detenha funções legislativas, o Conselho Europeu possui mandato para representar externamente a organização no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum.<sup>301</sup>

O Parlamento Europeu, que encontra sua origem na Assembleia Parlamentar da CEEA e da CEEA, tem como objetivo principal a representação dos cidadãos da UE. Para desempenhar tal função, é composto por setecentos e cinquenta euro-deputados eleitos por sufrágio universal, reunidos por vinculações político-partidárias e não em função de suas nacionalidades. Suas atribuições são de caráter legislativo, orçamental consultivo, e de controle político das ações da Comissão e do Conselho, elegendo ainda o Presidente da Comissão Europeia.<sup>302</sup>

O Conselho, por sua vez, é formado por representantes dos governos nacionais em nível ministerial com poderes para vincular seus governos com objetivo de coordenar a ação entre os Estados-membros.

---

<sup>301</sup> Cf. artigo 15 do TUE e artigos 235 e 236 do TFUE. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011. Embora o Conselho Europeu seja fundamental na definição da agenda política da UE, este não possui quaisquer poderes legislativos. Em sua composição estão: os Chefes de Estado ou de Governo de cada país do bloco, o presidente da Comissão Europeia e o presidente do Conselho Europeu (que preside as reuniões), o Alto-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que se reúnem durante um ou dois dias, pelo menos, de seis em seis meses. **EUROPA. O Portal da União Européia: Conselho Europeu.** Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>302</sup> Os objetivos, composição e forma de atuação do Parlamento Europeu encontram-se definidos dos artigos 223 ao 234 do TFUE e no art. 14 do TUE. Disponíveis em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

Embora possua funções executivas e orçamentais, com responsabilidades sobre a assinatura de acordos internacionais, coordenação de políticas econômicas, aprovação orçamental e da cooperação nos âmbitos de política externa e de segurança, sua principal atribuição refere-se ao processo legislativo europeu. Neste âmbito o Conselho divide responsabilidades com o Parlamento Europeu.<sup>303</sup>

A Comissão, composta por um nacional de cada Estado-membro, exerce o papel de um órgão executivo da União, dirigindo as políticas comunitárias e celebrando acordos internacionais em nome da UE. Esta instituição é vista como a guardiã dos Tratados Europeus, pois é a responsável também preparação dos projetos da legislação do bloco e tem como um de seus objetivos principais assegurar a execução das políticas e dos fundos do mesmo.<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup> Cf. 237 a 243 do TFUE e artigos 14 e 16 do TUE. Disponíveis em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011. Importa lembrar para posterior compreensão de apontamentos da Teoria da Governança de Múltiplos Níveis que a tomada de decisões no Conselho ocorre, via de regra, por maioria qualificada. “Para existir maioria qualificada, é necessário: que uma maioria (de dois terços, em determinados casos) dos 27 países da UE votem a favor; que haja, pelo menos, 255 votos expressos, de entre os 345 votos possíveis. Além disso, um país pode exigir que se verifique se a maioria representa, pelo menos, 62% da população total da UE. Se tal não acontecer, a proposta não pode ser adoptada. Quando estão em causa temas sensíveis, como é o caso da segurança e assuntos externos ou da fiscalidade, as decisões do Conselho têm de ser tomadas por unanimidade, o que significa que a decisão pode ser vetada por um único país. A partir de 2014, será introduzido um sistema denominado «sistema de votação por dupla maioria». De acordo com este sistema, para uma proposta ser aprovada, terá de ser apoiada por dois tipos de maioria: uma maioria de países (pelo menos 15) e uma maioria da população total da UE (os países a favor devem representar, pelo menos, 65% da população da UE). EUROPA. O Portal da EU: O Conselho da União Européia. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_pt.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2011.

<sup>304</sup> Cf. 244 a 250 do TFUE e artigos 17 do TUE. Disponíveis em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

Por fim, há o Tribunal de Justiça da União Europeia, responsável pela aplicação uniforme do Direito Comunitário no espaço da União.<sup>305</sup> O Tribunal de Contas tem a função de comprovar a legalidade e regularidade das receitas e despesas deste organismo, além de garantir uma boa gestão financeira.<sup>306</sup> O Banco Central Europeu, por sua vez, é reponsável pelo gerenciamento da moeda única comum, bem como da definição e execução da política econômica e monetária.<sup>307</sup>

Por meio desta configuração institucional única, pode-se observar o complexo funcionamento da EU, evidenciando-se desta forma, que suas grandes prioridades são definidas pelo Conselho Europeu, enquanto o Parlamento serve de base de representatividade dos cidadãos do bloco, organismo que tem seus interesses defendidos pela Comissão. Sendo que esta defesa dos objetivos da União ocorre simultaneamente à persecução das políticas nacionais, com os Estados atuando em prol de seus próprios

---

<sup>305</sup> O Tribunal de Justiça da UE encontra sua base legal nos artigos 251 a 281 do TFUE e no artigo 19 do TUE. Ver: EUROPA. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011. Composto por um juiz de cada país da UE, assistidos por oito advogados gerais, o TJUE apresenta a seguinte competência: 1) pedidos de decisão a título prejudicial – os tribunais nacionais dirigem-se ao Tribunal de Justiça para que esclareça a interpretação de um elemento do direito da UE; 2) ações por incumprimento – intentadas contra os governos nacionais por não aplicação do direito da UE; 3) recursos de anulação – interpostos contra a legislação da UE que alegadamente viole os Tratados ou os direitos fundamentais da UE; 4) ações por omissão – intentadas contra as instituições da UE por não tomarem as decisões que lhes competem; 5) ações diretas – intentadas por particulares, empresas ou organizações contra ações ou decisões da UE. Mais informações em: SILVA, Karine de Souza. **Direito da União Européia**: fontes princípios e procedimentos. Ijuí: Unijuí, 2005.

<sup>306</sup> Elevado à condição de Instituição pelo Tratado de Maastrich em 1992, é composto por um representante de notória capacidade técnica de cada Estado-membro e é regulamentado pelos artigos 285 a 287 do TFUE. Ver: EUROPA. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>307</sup> O Banco Central Europeu passou a ser definido como Instituição a partir do Tratado de Lisboa, sendo fundamentado nos artigos 127 a 133 e 282 a 284 do TFUE. Ver: EUROPA. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

interesses no Conselho da União. Todos os órgãos são sujeitos à aplicação das normas dos Tratados, asseguradas pelo TJUE.

Sucintamente, portanto, a legislação na UE envolve o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia. Em conjunto, estas três instituições adotam, através do processo legislativo ordinário (a antiga codecisão), as políticas e a legislação que se aplicam em todo o bloco. Em princípio, a Comissão propõe uma nova legislação e o Parlamento e o Conselho a adotam, sendo a Comissão e os Estados-Membros os responsáveis pela sua execução. A Comissão vela também pela correta transposição da legislação da União para as ordens jurídicas nacionais.<sup>308</sup>

Outros dois entes da UE são seus órgãos consultivos que têm importante peso na elaboração da política europeia. Os principais são o Comitê Econômico e Social, que representa a sociedade civil, os empregadores e os trabalhadores<sup>309</sup>; e o Comitê das Regiões<sup>310</sup>, que representa as entidades regionais e locais. Ambos os organismos assistem ao Parlamento e à Comissão nas suas respectivas atribuições. Por fim, há o Banco Europeu de Investimentos, cuja função é “contribuir, recorrendo ao mercado de capitais e utilizando os seus próprios recursos, para o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do mercado interno no interesse na União.”<sup>311</sup> Além destas instituições e órgãos citados, a União Europeia apresenta uma densa rede de outros organismos e agências para o auxílio na elaboração das políticas do bloco e sua aplicação, conforme apresentado na figura 3.

---

<sup>308</sup> EUROPA. **Instituições e outros organismos da UE**. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2011.

<sup>309</sup> Conforme artigos 300 a 304 do TFUE. Ver: EUROPA. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>310</sup> Conforme artigos 300 e 305 a 307 TFUE. Ver: EUROPA. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>311</sup> Artigo 309 do TFUE. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

### 3.3.2 A Política Europeia e a Teoria da Governança de Múltiplos Níveis

Com a análise da estrutura organizacional da União Europeia acima descrita, percebe-se a clara separação entre duas visões sobre como ocorre a governança no bloco. A percepção dos que defendem uma governança estatocêntrica para a EU, vale dizer, é que a integração europeia não alterou a autonomia dos Estados, sendo que a soberania continua preservada, haja vista a integração ocorrer por barganhas intergovernamentais, principalmente nos foros do Conselho e do Conselho Europeu. A alternativa a esta visão é a percepção da integração como um processo de criação política no qual a autoridade e a influência das formações políticas são compartilhadas por meio de múltiplos níveis de governo (subnacional, nacional e supranacional).<sup>312</sup>

Nesse sentido, para a GMN, embora os governos nacionais sejam ativos participantes na elaboração da política europeia, muito desta atividade transferiu-se deles para instituições supranacionais, como mostram principalmente as atuações do Parlamento, da Comissão e do Tribunal de Justiça da UE. Com isso, os Estados perderam grande parcela de sua autoridade formal sobre os indivíduos e seus territórios. Resumidamente, o centro do controle político mudou. A soberania estatal isolada foi diluída na tomada de decisões coletivas entre governos nacionais dentro do bloco.<sup>313</sup>

Para os teóricos da governança de múltiplos níveis, refletem um mínimo denominador comum entre as posições nacionais. Sendo assim, este aporte não rejeita a visão de que as arenas nacionais e os governos dos Estados-membros sejam importantes, ou que representem relevantes peças no cenário europeu, mas afirma que a política europeia é feita em diversos níveis. Isso pois, como já mencionado, as decisões entre Estados envolvem relativa perda de controle, além do fato de que as arenas políticas destes Estados estão conectadas entre si, não representando um sistema fechado, pelo qual este ente será influenciado

---

<sup>312</sup> FERRAO, João. **A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia**: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? Santiago: EURE 2004, vol.30, n.89, pp. 43-61. Disponível em: <<http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=811>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

<sup>313</sup> HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Op. cit., p. 1-2.

e terá suas ações estabelecidas. Há sim uma interconexão de sistemas em rede que inviabilizam a ideia de soberania absoluta.<sup>314</sup>

Com relação aos limites do controle individual dos Estados sobre o processo decisório na União, Marks e Hooghe afirmam que estes sacrificam suas autonomias ao participar de processos de tomada de decisões coletivas. Segundo a argumentativa adotada pelos defensores do intergovernamentalismo, seriam os Estados, com a atuação do Conselho que apresentariam postura dominante. Todavia, embora o veto no Conselho exista, sua real eficácia e aplicabilidade são questionadas pela a GMN, em função dos altos custos políticos que tal atitude acarreta.<sup>315</sup>

Utilizando-se de exemplos retirados do próprio funcionamento da UE, a teoria da GMN aponta para a não ocorrência do estrito controle individual dos Estados no processo decisório do bloco. Argumenta-se ainda que também não há controle nacional coletivo dentro da lógica da UE. Os recentes estudos de Marks e Hooghe afirmam, que não há domínio estatal nem sobre o Conselho, nem sobre os Tratados. Tendo em vista que o Conselho sofre pressões do Parlamento e os Tratados, desde a difícil ratificação de Maastrich, da negação do Acordo Constitucional, e das dificuldades para aprovar o Texto de Lisboa, estão cada vez mais sujeitos a aceitação popular. Sendo assim, os governos têm o monopólio formal para fazer os tratados, mas mesmo enquanto o discutem, sofrem pressões do Parlamento e dos cidadãos europeus, além de terem de passar pelo crivo da aprovação popular quanto da ratificação.<sup>316</sup>

Quanto à limitação da soberania absoluta dos Estados no âmbito da UE, para ocorrência de uma governança de múltiplos níveis reafirma-se, portanto, a grande importância do empoderamento do Parlamento Europeu e do escrutínio público. A crescente relevância de um parlamento independente, eleito por sufrágio universal nas últimas duas décadas, tem sido um problema fundamental para se conceber a autoridade dos Estados enquanto absoluta. O Parlamento aumentou ao invés de diminuir os custos das negociações. Ressalta-se inclusive, que a suposta ameaça de o Parlamento representar os interesses nacionais por

---

<sup>314</sup> Ibidem.

<sup>315</sup> HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Op. cit., p.4-5.

<sup>316</sup> Ibidem, p. 7.



ser composto por cidadãos dos Estados europeus, não se concretiza. Uma vez que os parlamentares não representam os governos de seus territórios e sim defendem ideologias que, por vezes, podem ser diametralmente diferentes das dos Estados-membros.<sup>317</sup>

Com relação à opinião pública, assegura-se que hoje o processo decisório europeu ocorre sob grande atenção popular, embora inicialmente este tenha sido elitizado. Esta mudança ocorreu principalmente após a introdução do mercado único em meados dos anos de 1980, quando houve o crescimento do interesse de grupos domésticos pela agenda europeia, criando-se com isso ligações entre as instituições supranacionais e os subgrupos que induziram os cidadãos e os grupos com tendência a se transnacionalizarem. Outro fator demonstrativo dos diversos níveis atuantes no âmbito das políticas da UE, é a percepção da existência de vários agentes principais na referida dinâmica. Nesse sentido, além dos Estados, há de se levar em conta o papel autônomo da Comissão, Parlamento e da Corte de Justiça no cenário europeu.<sup>318</sup>

Refletindo, portanto, sobre a formulação da política europeia, a GMN conclui que os Estados, embora de grande relevância neste cenário, não são os atores dominantes no processo. Isso pois, se assim fosse, estes dominariam as decisões coletivas, fato que, conforme já salientado, não ocorre. Caso a hipótese fosse confirmada, os Estados no Conselho Europeu e Conselho de Ministros deveriam estar habilitados para impor suas preferências coletivamente sobre outras instituições europeias, bem como controlar o acesso de grupos subnacionais à arena decisória. Todavia, para a GMN, grupos subnacionais mobilizam interesses para além dos Estados atuando diretamente no cenário político europeu. Para comprovar esta questão faz-se necessário desagregar o processo de tomada de decisões no âmbito europeu.<sup>319</sup>

<sup>317</sup> HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **The Making of a Polity: The Struggle over European Integration**, European Integration online Papers, 1997. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/2625/1/003775.1.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

<sup>318</sup> Ibidem.

<sup>319</sup> BLANK, Kermit; HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance**, Journal of Common Market Studies, v. 34, n.3, 1996, p. 341-78. Disponível em: <<http://www.unc.edu/~gwmarks/assets/doc/marks.hooghe.blankeuropean%2>

O processo de decisão habitual da UE é definido, consoante mencionado, como codecisão, atualmente, após as reformas introduzidas pelo Tratado de Lisboa, passou a denominar-se de processo ordinário. De acordo com esse processo, a legislação da UE tem de ser conjuntamente adotada pelo Parlamento Europeu, diretamente eleito pelos cidadãos europeus e pelo Conselho (ou seja, pelos governos dos 27 países da UE), sendo a legislação elaborada e executada pela Comissão. Importa salientar ainda, que com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu tem também mais poder para bloquear a adoção de uma proposta se não estiver de acordo com o Conselho.<sup>320</sup>

A elaboração da legislação por parte da Comissão ocorre da seguinte forma: antes de propor novas iniciativas, a Comissão avalia as suas potenciais consequências económicas, sociais e ambientais por meio de avaliações de impacto que expõem as vantagens e desvantagens das várias opções estratégicas. Na sequência, a Comissão consulta também as partes interessadas, tais como organizações não governamentais, entidades locais e representantes da sociedade civil e do setor empresarial. Obtém igualmente pareceres de grupos de peritos sobre questões técnicas. Assim, a Comissão assegura a conformidade das propostas legislativas com as necessidades dos principais interessados e evita toda uma burocracia desnecessária. Qualquer cidadão, empresa ou organização pode participar do processo de consulta através da página da internet para consultas públicas. Os Parlamentos nacionais podem (também) exprimir reservas formalmente, se considerarem que uma ação em nível nacional seria mais eficaz do que em nível da UE.<sup>321</sup>

Seguidos estes trâmites iniciais, o Parlamento Europeu e o Conselho analisam as propostas da Comissão e propõem alterações. Se o Conselho e o Parlamento não acordarem nas alterações, procede-se-á uma segunda leitura, no decurso da qual as duas instituições podem novamente propor alterações. O Parlamento tem o poder de bloquear a

Integration%20from%20the%201980s.%20state-centric%20v.%20multi-level%20governance.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

<sup>320</sup> EUROPA. **Portal da União Européia:** Como são tomadas as decisões. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/procedures/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/procedures/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>321</sup> Ibidem.

adoção de uma proposta legislativa se não chegar a acordo com o Conselho. Se ambas as instituições acordarem nas alterações, a proposta legislativa pode ser adotada. Se não chegarem a acordo, é convocado um comitê de conciliação para se encontrar uma solução. Tanto o Conselho como o Parlamento podem bloquear uma proposta legislativa quando da segunda leitura.<sup>322</sup>

Nesse sentido, ganha importância no sistema político europeu – marcado por diversos atores, complexos procedimentos decisórios, com múltiplos pontos de veto – o poder de determinar a agenda. E, embora a instituição que se destaque nestes momentos seja a Comissão Europeia, haja vista apresentar isoladamente o poder formal para iniciar e rascunhar a legislação, esta não atua isoladamente, isso porque, embora detenha o poder legislativo, está sujeita a pressões de outros atores. Por este motivo percebe-se que a iniciação política na União Europeia é uma atividade pertinente a diversos agentes. De fato, o poder para se iniciarem propostas legislativas tem se tornado cada vez mais uma competência partilhada, de forma permanente, uma vez que tanto o Parlamento Europeu quanto o Conselho podem solicitar à Comissão que apresente propostas normativas.<sup>323</sup>

A difusão de controle sobre a agenda política-legislativa da UE não se limita somente aos pontos mencionados, sendo influenciada também por grupos de interesse que têm se mobilizado intensamente. Organizações nacionais e regionais de todo tipo têm se posto em ação em Bruxelas e estas são acompanhadas por um número grande e crescente de empresas europeias.<sup>324</sup>

Por fim, a capacidade da Comissão para criar novas agências consultivas, como observado na figura 3, tem ajudado na abertura para a participação de novos agentes nas políticas da UE. Entre estes incluem-se diversos grupos subnacionais, em um crescente exercício de paradiplomacia. Um exemplo dessa estratégia foi a criação do conselho consultivo para autoridades locais e regionais em 1988, com objetivo de aconselhar a Comissão em iniciativas voltadas à política de coesão,

<sup>322</sup> Ibidem.

<sup>323</sup> HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-level Governance and the European Union**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2001. p. 14-15.

<sup>324</sup> Ibidem.

atitude que aproximou a UE dos atores regionais que, ao atuarem transnacionalmente, representam uma grande força política dentro do bloco.<sup>325</sup>

Verificadas as principais contribuições da teoria da governança de múltiplos níveis com relação à compreensão da estrutura e funcionamento do bloco europeu, cabe destacar também que este modelo, embora detentor de grande popularidade no meio acadêmico, não conta com a aceitação unânime por parte de tal meio. Sendo assim, segue abaixo, algumas das principais críticas apresentadas ao estudado aporte teórico.

### **3.3.3 Limitações da Teoria Governança de Múltiplos Níveis.**

Muitos dos problemas associados com a proposta da governança de vários níveis giram em torno justamente da noção destas subdivisões. A própria ideia de níveis de análise está impregnada com implicações hierárquicas. No entanto, diferentes camadas ou espaços sociais interagem freqüentemente, de forma complexa, e não são estritamente hierarquizadas. Sendo assim, investiga-se em que medida poder-se-ia identificar estes setores. A noção de que os organismos internacionais constituem-se em variados níveis de autoridade e de governança é, portanto, contestável. Para os críticos, as redes internacionais de regulamentação não podem ser separadas das fontes de autoridade, mas sim representar a reconstituição da autoridade do Estado e a busca da governança em nível estadual por outros meios. Embora os níveis territoriais façam sentido quando relacionados às esferas da autoridade pública, eles parecem menos compatíveis com formas de organização definidas no âmbito privado e por uma lógica de autoridade do mercado.<sup>326</sup>

Outra crítica sobre ao modelo da GMN é a de que esta não é realmente uma teoria adequada, mas sim constitui mais precisamente uma abordagem descritiva. Sendo que seu principal mérito, reconhecido até mesmo pelos críticos, é de haver proporcionado explicações para área cinzenta antes existente entre o intergovernamentalismo e as construções supranacionalistas, deixando em seu lugar uma estrutura

---

<sup>325</sup> FERRAO, João. Op. cit., p. 45.

<sup>326</sup> POLLACK, Mark. Op. cit., p. 37.

descritiva. Esta teoria, como verificado, não aborda a soberania dos Estados diretamente, fazendo apenas referência a uma estrutura multidimensional que estaria sendo criada pelos atores subnacionais e supranacionais. Nesse sentido, uma das principais questões abordadas pelas teorias da integração, a noção de transferência de lealdade e de soberania entre entidades nacionais e supranacionais, não é especificamente tratada neste modelo teórico, ou como preferem os críticos, neste conjunto descritivo.<sup>327</sup>

Mais do que uma teoria coerente, a governança de múltiplos níveis foi inicialmente interpretada como uma resposta direcionada às falhas do intergovernamentalismo na explicação da natureza da União. Partindo desta questão, Andrew Jordan identificou sete principais críticas a este modelo. Primeiramente, ele não configuraria um novo aporte teórico, mas um amálgama de seus antecessores, como o neofuncionalismo, o neointitucionalismo e a ideia de governança em redes. Além disso, consoante já mencionado, funcionaria basicamente como um modelo descritivo da UE, e não como uma teoria no sentido estrito deste conceito, conforme colocado no primeiro capítulo. Outro ponto abordado é que este aporte exageraria na definição de autonomia das autoridades subnacionais, sendo, com isso, adotada uma visão de cima para baixo por parte destes comandos. Haveria ainda um hiperfoco neste nível de poder com a exclusão de outros atores subnacionais. Em função destes fatos, para Jordan, haveria uma confusão entre a evidência da mobilização das autoridades subnacionais, com a suposta influência destas. E, então, a GMN ignoraria o nível da interação internacional.<sup>328</sup>

Por fim, apesar das mencionadas críticas as suas premissas, retomando a questão de sua validade enquanto um claro aporte teórico, importa ressaltar as afirmações de Stephen George. Este autor, respondendo a estas argumentações, sugere ser esta denúncia um tanto quanto exagerada. Para ele, a GMN, além de qualquer descrição que possa oferecer, constrói uma hipótese sobre o que a UE seja a EU: a saber, uma organização em que os executivos centrais dos Estados não

---

<sup>327</sup> BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. Op. cit., p. 33.

<sup>328</sup> JORDAN, Andrew. **The implementation of EU environmental Policy: A policy Problem without a Political Solution?** Londres: Pion Ltd, vol17, 1999, p.69-90. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/s/pio/envirc3.html>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

conseguem determinar sozinhos seu andamento, havendo um compartilhamento de responsabilidades e de autoridade com outros atores, tanto supranacionais e subnacionais. Claro que a validade da teoria é contestada, mas mesmo assim ela oferece contraposições ao intergovernamentalismo liberal. Representando, portanto, além de um atributo da governança europeia, um importante passo para o entendimento das políticas e direcionamentos do bloco.<sup>329</sup>

---

<sup>329</sup> GEORGE, Stephan. Multi-level Governance and the European Union, In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds.) **Multi-level Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p.107-126.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de integração da Europa ocasionou a formação da União Européia, entre outros processos de cooperação econômica e política, resulta da concretização do sonho de muitos, ao longo dos séculos, que como já observava Julio Verne, foi sendo consolidado, por vários outros. Teóricos e políticos visionários, ou estrategistas, que imaginaram ser possível a manutenção da paz e o crescimento pela aproximação dos povos. Nesse sentido, o relacionamento entre os Estados não se daria unicamente pela competição por poder e que, ainda que estes tivessem como seu objetivo último a obtenção do poder, isso se daria por meio de uma união integracionista.

Sendo construída em uma trajetória de desenvolvimento marcada pelo intrincado jogo entre a defesa dos interesses nacionais pelos Estados-membros e o esforço conjunto pela construção de uma Europa supranacional, a história da União Européia trouxe a grande novidade da sessão de soberania para o organismo internacional na gestão de determinadas políticas públicas. Com isso, ao supostamente enfreqüecer-se mediante a perda de parcelas de seu poder soberano, os Estados paradoxalmente se fortaleceriam no cenário internacional em conjunto. Estruturava-se, desta forma, com diversos níveis de integração para os vários âmbitos político-econômicos envolvidos, um fenômeno que assim foi originado em seu ponto de partida, influenciando e norteando várias teorias sobre seu surgimento, desenvolvimento e funcionamento. Desta feita, na presente pesquisa procurou-se uma resposta sobre qual aporte poderia melhor compreender o histórico e principalmente a presente estrutura da União, investigando-se sobre a certeza da hipótese, se sua atual fase evolutiva seria mais bem compreendida pelo modelo interpretativo da governança de múltiplos níveis.

Ao se analisar as teorias que procuraram apreender o universo da UE, verifica-se que elas primeiramente pautaram o início de seu desenvolvimento, como o federalismo e o funcionalismo, em aportes inspiradores dos primeiros pensadores do bloco, influenciado, portanto o desenvolvimento do bloco. Em seguida, os modelos investigativos desenvolveram-se na mesma medida em que a integração progredia, de certa forma, quase que interpretando a realidade imediata e apenas sob o ponto de vista daquela realidade. Em momentos de crise do projeto integracionista, ganhavam destaque os argumentos

intergovernamentalista, que logicamente explicavam melhor as posturas nacionalistas dos Estados e tentava justificar por que, mesmo na crise, em prol de seus interesses, estes ainda continuavam membros da União. Em contextos de aprofundamento da integração, por sua vez, florescia o neofuncionalismo, com as justificativas para a progressiva intensificação das áreas abrangidas pela atuação do organismo, bem como com a ampliação do número de esferas envolvidas pelo processo.

Por fim, com a já desgastada discussão entre supranacionalismo e o intergovernamentalismo, e com a necessidade de compreender a estrutura e o funcionamento da UE em seu estágio atual, um organismo tão diferenciado cuja presente realidade já não era mais suficientemente abrangida pelas clássicas teorias, parte-se para aportes pautados na análise das políticas internas do bloco. Dentre estes, ganha destaque a ideia da governança de múltiplos níveis. Este modelo tem como grandes méritos salientar as interações políticas de diversos níveis no cenário europeu e também denominar claramente os vários atores inegavelmente atuantes neste atual ambiente da Europa e seus intrincados níveis de relacionamento.

Todavia, conforme verificado, este modelo utiliza vários conceitos de outras teorias, como já ressaltado por seus críticos. A contraposição a tal crítica é de que este fato representa uma vantagem à referida construção teórica, ao lhe proporcionar mais ampla compreensão do cenário europeu. No entanto, sob outro enfoque representa a concretização do fato de que, isoladamente, com conceitos próprios e claramente delimitados, nenhum aporte consegue explicar a formação e muito menos a presente realidade da União Europeia. Sendo assim, sozinha, a governança de múltiplos níveis não é capaz de explicar o atual cenário europeu, não se constituindo no mais apropriado a modelo para análise deste cenário, uma vez que se faz necessária a utilização de várias ferramentas e concepções correlacionadas para uma eficaz compreensão da União.

Afirma-se novamente, portanto, que a União foi sendo construída e juntamente com ela surgiram suas teorias. Nesse sentido cada modelo teórico apresenta-se e interpreta determinadas conjunturas como as crises, ou aprofundamentos do processo de integração em evolução. O atual cenário, marcado pelos diversos níveis de integração do bloco de acordo com o exposto pela GMN, é explicado por estas teorias ao lado do intergovernamentalismo e do supranacionalismo (federalismo/neofuncionalismo).



Nesse sentido aqui considera-se que a União Europeia e o processo de integração é extremamente são extremamente complexos para serem abarcados por uma única perspectiva teórica. Neste trabalho, portanto, as diversas teorias de integração foram percebidas como modelos de compreensão do referido processo, em seu âmbito histórico e contextualmente construído. Neste ensejo, verifica-se que os ensaios interpretativos aqui apresentados não contemplam, via de regra, a apreensão, compreensão e interpretação da realidade complexa do processo de integração europeu em sua totalidade, referindo-se a ele, por vezes, de forma mais circunstanciada a determinados contextos, olvidando outros episódios importantes e centrais da história da Europa. Fato este que se percebe também com relação à GMN, que não consegue isoladamente, assim como as demais teorias, ser o melhor modelo teórico à esclarecer a presente realidade do bloco.



## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

**A fracassada Constituição Européia** (especial). *Deutsche Welle*. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2245710,00.html>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

ALCOCEBA, Maria Amparo. **Fragmentación y Diversidad en lá Construcción Europea**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

AMAL, Mohamed; KEGEL, Patrícia Luiza. União política ou espaço de coordenação econômica: União política ou espaço de coordenação econômica: a indefinição do projeto de integração europeu e o Tratado de Lisboa. **Sequência**: estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, v. 29, n. 57, p.153-176, 01 dez. 2008.

**A Política Externa e de Segurança Comum e a Política Européia de Segurança e Defesa**. Disponível em: <[www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/.../0210270\\_04\\_cap\\_03.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/.../0210270_04_cap_03.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2011.

BACHE, Ian; BUMLER, Simon; GEORGE, Stephen. **Politics in the European Union**. 3 ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2011.

BALASSA, Bella. **Hacia una Teoria de la Integración Económica**, In: Integración de America Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otavio. **Comércio internacional e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BLANK, Kermit; HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, **Journal of Common Market Studies**, v. 34, n.3, 1996, p. 341-78. Disponível em: <<http://www.unc.edu/~gwm/assets/doc/marks.hooghe.blankeuropean%20integration%20from%20the%201980s.%20st>>

atecentric%20v.%20multi-level%20governance.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **A unificação europeia**: as origens e o desenvolvimento da União Europeia. 4. ed. Luxemburgo: Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2010.

\_\_\_\_\_. **ABC do Direito Comunitário**. Luxemburgo: Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRAILLARD, Philippe. **Teoria da relações internacionais**. Tradução de J. J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Calouste, 1990.

BRANCH, A. P.; OHRGAARD, J. C. Trapped in the Supranational-Intergovernmental Dichotomy: A Response to Stone Sweet and Sandholtz. **Journal of European Public policy**, e: 1999, p.123-143.

BURGESS, Michael. **Federalism and European Union**: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community. Londres: Routledge, 1989.

\_\_\_\_\_. Federalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. **European Integration Theory**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

CLOSA, Carlos. **Sistema Político de la Unión Europea**, Madrid: Complutense, 1997.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança europeia**: um livro branco. Bruxelas. 2001, p. 8. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 24 nov. 2011.

DINAN, Desmond. **Ever Closer Union?** An Introduction to the European Community. Basingstoke: Macmillan, 1994.

DEUTSCH, Karl. **El Análisis de las Relaciones Internacionales**. Paidós, Buenos Aires, 1970.

\_\_\_\_\_. et al. **Political community and the North Atlantic Area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

**Dicionário Político**. Disponível em:  
<[http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/p/plano\\_marshall.htm](http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/p/plano_marshall.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.

DIEZ, Thomas; WIENER, Antje (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009.

\_\_\_\_\_. Introducing the Mosaic of Integration. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009. p. 1-24.

EFTA. **History at a glance**. Disponível em: <<http://www.efta.int/content/about-efta/history>>. Acesso em: 4 jun. 2011.

EUROPA. **Instituições e outros organismos da UE**. Disponível em: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2011.

EUROPA. **O Portal da União Européia**: Conselho Europeu. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

EUROPA. **Portal da União Européia**: Como são tomadas as decisões. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/procedures/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/procedures/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

EUROPA. **Sínteses da Legislação Européia**: Glossário. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/community\\_law\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_law_pt.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2011.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da escolha racional na ciência política: Conceitos de racionalidade em teoria política. São

Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 16, n. 45, 2001.  
Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092001000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092001000100001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 5 nov. 2011.

FERRÃO, João. **A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia**: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? Santiago: EURE 2004, v.30, n.89, p. 43-61. Disponível em: <<http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=811>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

GEORGE, Stephan. Multi-level Governance and the European Union, In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. (eds.) **Multi-level Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p.107-126.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe**: Political, Social and Economic Forces. 3. ed. Notre Dame, Indiana: University Of Notre Dame Press, 2004.

\_\_\_\_\_. **Beyond the Nation States**: Functionalism and International Organizations. Stanford: Stanford University Press. 1964.

\_\_\_\_\_. **The Obsolescence of Regional Integration Theory**. Berkley: Institute of International Studies, 1975.

\_\_\_\_\_. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Preteorizing. In: LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart. (Eds.). **European Integration**: Theory and Research. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p.18-24.

\_\_\_\_\_. **International Integration**: The European and the Universal Process, International. International Organizations, v.15. n. 3. 1961. p. 366-392. Disponível em: <<http://asrudiancenter.files.wordpress.com/2010/01/haas1961.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **Political Science and the Three new-Institutionalisms**. Political Studies. 1996, p. 936-957 Disponível

em: <<http://www.people.fas.harvard.edu/~phall/Political%20Studies%201996.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

HIX, Simom. **The Political Sistem of the European Union**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-level Governance and the European Union**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2001.

\_\_\_\_\_. **The Making of a Polity: The Struggle over European Integration**", European Integration online Papers, 1997. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/2625/1/003775.1.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

HOFFMANN, Stanley. **"Obstinate or Obsolete?"** The fate of the Nation State and the case of Western Europe. *Daedalus*, v. 95, p. 862-915.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Tradução de Marco Antonio de A. Zingano. São Paulo: L&PM Editores, 1989.

KAKU, Willian Smith. **O Atual confronto político-institucional da União Européia**: a organização internacional e o federalismo em questão. Ijuí: UNIJUÍ, 2003.

KASSIN, H. Policy Network, Networks and European Union Policy Making: A skeptical View. **West European Politics**, v. 17, n.4, 1994. p.15-27. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389408425041>>, Acesso em: 21 Dez. 2011

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1972.

KEOHANE, Robert Owen. **After hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Oxford: Princeton University Press, 2005.

KRASNER, Stephen (ed.). **International Regimes**. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 1982.

KROK-PASZKOWSKA, A.; ZIELONKA, J. European Union Enlargement. In: HAY, C.; MENON, A. (Org.). **European Politics**. New York: Oxford University Press Inc., 2007.

JACHTENFUCHS, M; KOHLER-KOCH, B. Governance and Institutional Development. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

JORDAN, Andrew. **The implementation of EU environmental Policy: A policy Problem without a Political Solution?** Londres: Pion Ltd, v.17, 1999, p.69-90. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/s/pio/envirc3.html>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

LINDEBERG, Leon. **The Political Dynamics of European Economic Integration**. Stanford: Cambridge University Press, 1963.

LINDEBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart. **Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/2128750>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

LOPES PORTO, M. C. **Teoria da integração e políticas comunitárias: face aos desafios da globalização**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

LIPP PINTO BASTO LUPI, Andre. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, Teorías y Debates Sobre la Integración Regional. In: SAIZ ARNAIZ, Alejandro; MORALES-ANTONIAZZI, Mariela; UGARTEMENDIA, Juan Ignacio (eds.). **Las Implicaciones Constitucionales de los Procesos de Integración en América Latina: Un Análisis Desde la Unión Europea**. San Sebastian. 2011, p.55-84. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Abstracts.html>>. Acesso em: 10 out. 2011.

MAGNOLI, Demétrio. **União Européia: história e geopolítica**. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1995.



MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**. 2. ed. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

MEDEIROS. M. A. **Ernst Haas**. Disponível em:  
<<http://mgpufpeturmax.com/wp-content/uploads/2011/04/Ernst-B.-Haas-Texto-do-Prof.-Marcelo-Medeiros-Rela%C3%A7%C3%B5es-Internacionais.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2011.

MONNET, Jean. **Memórias**: A construção da unidade européia. Tradução de Ana Maria Falcão. Brasília:UnB, 1986.

MARKS, Gary. Structural Policy in the European Community. In: SBRAGIA, A. **Euro-politics, Institutions and Policymaking in the New European Community**. Washington: The Brookings Institution, 1992.

MATURANA, Humberto. **Cognição, ciência e vida cotidiana**. Tradução de Cristina Magro e Victor Paredes. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MELO, Adriane Cláudia. **Supranacionalidade e intergovernabilidade no Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

MITRANY, David. **A Working for Peace System**: An Argument for the Functional Development of International Organizations. Londres: RIIA, 1943.

\_\_\_\_\_. **The Progress of International Government**. Londres: George Allen an Unwin, 1933.

MORGENTHAU, Hans. **Política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Tradução de Osvaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe**: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Londres: UCL Press. 1998.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009. p. 1-24.

NIEMANN, Arne; SCHMITTER, Philippe. C. Neofunctionalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. **Theory of European Integration**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph. Comparing Common Markets: A Revised Neo-functional Model. In: LINDBERG, L.; SCHIENGOLD, Stuart. A. (eds.). **Regional Integration: Theory and Research**. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p.192-231.

OLIVEIRA, Odete Maria. **Relações internacionais: estudos de introdução**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

\_\_\_\_\_. **Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

**O Plano Schumann, uma resposta adaptada aos problemas do pós-guerra**. Disponível em:  
<[http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_documentation/04/txt02\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/04/txt02_pt.htm)>. Acesso em: 15 set. 2011.

O'NIELL, Michael. **The Politics of European Union: A Reader**. Londres: Routledge, 1996.

PIERSON, Paul. **Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics**. American Political Science Review, v. 94, n.2. 2000, p. 251-267. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2586011>. Acesso em: 22 dez. 2011

PEDERSEN, Thomas. **Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation**. London: Pinter, 1998.

PENTLAND, Charles. **International Theory and European Integration**. Londres: Farber and Farber, 1973.

PETERSON, J. Policy Networks and European Union Policy Making: A Replay to Kassim. **West European Politics**, v.18, n.2, 1995, p. 389-407. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389508425077>> Acesso em : 27 Dez, 2011

PIATTONI, Simona. **Multi-level Governance in the EU: Does it Work?** Trento: University of Trento. 2009. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

PIMENTEL, Luiz Otavio. **Direito da integração e relações internacionais: ALCA, MERCOSUL e UE**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001.

PIMENTEL, Luiz Otavio; MOTA, Carlos Esplugues; BARRAL, Welber. **Direito internacional privado: União Européia e mercosul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance Approaches. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje (orgs.). **European Integration Theories**. 2. ed. Nova Iorque: Oxford, 2009, p.91-104.

PINDER, John. **European Community and the Nation State: A case for Neofederalism?** International Affairs, vol. 62. 1986, p.216-218. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/2618066>>. Acesso em: 25 out. 2011.

POLLACK, Mark A. Theorizing EU Policy-Making. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (eds.). **Policy-Making in the European Union**. Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2010.

PUCHALA, Donald J. Of Blind Men, Elephants and International Integration. **Journal of Common Market**, 1972, V.10, p. 276. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1972.tb00903.x/full>>. Acesso em: 22 set. 2011.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SCHMITTER, Philippe. C. **A experiência da integração europeia e seu potencial para integração regional**. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/ln/n80/02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/02.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Three Neofunctionalist Hypothesis About International Integration. **International Organization**, n.23, 1969.

SILVA, Karine de Souza. **Direito da União Europeia: fontes princípios e procedimentos**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2005.

\_\_\_\_\_. De Paris a Lisboa: Sessenta anos de integração europeia. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Mercosul e União Europeia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Modelo, 2010. p. 35-36.

\_\_\_\_\_. As Instituições da União Europeia e as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. In: \_\_\_\_\_. (orgs.) **Mercosul e União Europeia: O estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Modelo, 2010, p.139-209.

SPINELLI, Altiero. The Growth of the European Movement since the Second World War. In: Hodges, Michael (ed.). **European Integration**. Harmondsworth: Penquin, 1972.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 75.

\_\_\_\_\_. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade** (orgs.). Curitiba: Juruá, 2009. p.15-54.

STONE SWEET, Alec.; SANDHOLTZ, Wayne. **European Integration and Supranational Governance**. Journal of European Politics, 1997. p. 297-317. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=fss_papers)> Acesso em: 22 Dez. 2011

STRANGE, Susan. **States and Markets**. Londres: Pinter, 1994.

TAYLOR, Paul. Functionalism: The approach of David Mitrany. In: GROOM, A. J. R.; TAYLOR, Paul (eds.). **Frameworks for International Co-operation**. Londres: Pinder, 1994.

**Tratado que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 9 set. 2011.

**Tratado que Institui a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa)**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12006A/12006A.html>>. Acesso em: 10 set. 2011.

**Tratado que Institui a Comunidade Econômica Européia**. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ee\\_c\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ee_c_pt.htm)>. Acesso em: 8 set. 2011.

**Tratado de Bruxelas**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?id=77&pageRank=10&language=PT>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

**Tratado de Lisboa**: A Europa rumo ao século XXI. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2011.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradativa, 2002.